



# Pertinencia y convergencia de la integración latinoamericana en un contexto de cambios mundiales

Alberto José Hurtado Briceño  
y Edgar Vieira Posada (Editores)





**PERTINENCIA Y CONVERGENCIA  
DE LA INTEGRACIÓN  
LATINOAMERICANA EN UN  
CONTEXTO DE CAMBIOS  
MUNDIALES**

---

**¿CÓMO CITAR ESTE LIBRO? / HOW TO CITE THIS BOOK?**

Hurtado Briceño, A. J. y Vieira Posada, E. (Eds.). *Pertinencia y convergencia de la integración latinoamericana en un contexto de cambios mundiales* (vol. 5). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. doi: <https://doi.org/10.16925/9789587602364>

---

# **PERTINENCIA Y CONVERGENCIA DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA EN UN CONTEXTO DE CAMBIOS MUNDIALES**

Alberto José Hurtado Briceño y Edgar Vieira Posada (Editores)



UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA  
DE COLOMBIA



EDICIONES



### **Pertinencia y convergencia de la integración latinoamericana en un contexto de cambios mundiales**

© Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá, junio de 2020  
 © Edgar Vieira Posada, José Briceño Ruiz, Alberto José Hurtado Briceño, Sadcidi Zerpa de Hurtado, José U. Mora Mora, Rita Giacalone, Ana Marleny Bustamante, Francisco Javier Sánchez Chacón, Claudia Patricia Sacristán Rodríguez, Fernanda Caballero Parra, Rita Gajate, Luis Antonio Toro Guerrero, Martín Alberto Tetaz, Juan Carlos Fernández Saca

ISBN (impreso): 978-958-760-234-0  
 ISBN (PDF): 978-958-760-235-7  
 ISBN (EPUB): 978-958-760-236-4  
 DOI: <https://doi.org/10.16925/9789587602364>

### **Colección Gridale Proceso de arbitraje doble ciego**

Recepción: 17 de diciembre de 2019  
 Evaluación de contenidos: 19 de enero de 2020  
 Corrección de autores: 24 de enero de 2020  
 Aprobación: 27 de enero de 2020

### **Fondo Editorial**

DIRECTOR NACIONAL EDITORIAL  
 Julián Pacheco Martínez

ESPECIALISTA EN GESTIÓN EDITORIAL  
 Daniel Urquijo Molina

ESPECIALISTA EN PRODUCCIÓN EDITORIAL (LIBROS)  
 Camilo Moncada Morales

ESPECIALISTA EN PRODUCCIÓN EDITORIAL (REVISTAS)  
 Andrés Felipe Andrade Cañón

ANALISTA EDITORIAL  
 Claudia Carolina Caicedo Baquero

ASISTENTE ADMINISTRATIVA  
 Yeraldin Xiomara Súa Páez

### **Proceso editorial**

CORRECCIÓN DE ESTILO Y LECTURA DE PRUEBAS  
 María Elvira Mejía

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN  
 Kilka Diseño Gráfico

DISEÑO DE PORTADA  
 Kilka Diseño Gráfico

IMPRESIÓN  
 Xpress Estudio Gráfico y Digital

Impreso en Bogotá, Colombia. Depósito legal según el Decreto 460 de 1995

### **Nota legal**

Todos los derechos reservados. Ninguna porción de este libro podrá ser reproducida, almacenada en algún sistema de recuperación o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio –mecánicos, fotocopias, grabación y otro–, excepto por citas breves en revistas impresas, sin la autorización previa y por escrito del Comité Editorial Institucional de la Universidad Cooperativa de Colombia.

---

#### *Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia*

Pertinencia y convergencia de la integración latinoamericana en un contexto de cambios mundiales / Edgar Vieira Posada ... [et al.] ; Alberto José Hurtado Briceño, Édgar Vieira Posada, editores. -- Bogotá : Universidad Cooperativa de Colombia, 2020.

392 p. -- (Colección Gridale ; T. 5)

Incluye datos de los autores. -- Contiene referencias bibliográficas al final de cada capítulo. -- Texto en español con resúmenes en inglés.

ISBN 978-958-760-234-0 -- 978-958-760-236-4 (e-pub) -- 978-958-760-235-7 (digital)

1. Integración regional - América latina 2. Regionalismo - América Latina 3. América Latina - Integración económica I. Vieira Posada, Edgar II. Hurtado Briceño, Alberto José, cd. III. Serie

## Contenido

Introducción .....	7
<b>CAPÍTULO 1. Elementos histórico-institucionales para una convergencia de la integración latinoamericana .....</b>	<b>15</b>
<i>Edgar Vieira Posada</i>	
<b>CAPÍTULO 2. Las dificultades en la convergencia de la integración latinoamericana .....</b>	<b>63</b>
<i>José Briceño Ruiz</i>	
<b>CAPÍTULO 3. Convergencia de políticas económicas en la integración latinoamericana .....</b>	<b>91</b>
<i>Alberto José Hurtado Briceño</i>	
<b>CAPÍTULO 4. Convergencia económica y comercial en América Latina .....</b>	<b>133</b>
<i>Sadcidi Zerpa de Hurtado</i>	
<i>José U. Mora Mora</i>	
<b>CAPÍTULO 5. La posición de los empresarios frente a la propuesta de convergencia Alianza del Pacífico-Mercado Común del Sur (2014-2018) .....</b>	<b>165</b>
<i>Rita Giacalone</i>	

<b>CAPÍTULO 6. Pertinencia de la integración regional en Latinoamérica: aproximación a la eficiencia institucional</b> .....	<b>203</b>
<i>Ana Marleny Bustamante</i>	
<i>Francisco Javier Sánchez Chacón</i>	
<b>CAPÍTULO 7. Pertinencia de políticas migratorias en la integración latinoamericana</b> .....	<b>245</b>
<i>Claudia Patricia Sacristán Rodríguez</i>	
<i>Fernanda Caballero Parra</i>	
<b>CAPÍTULO 8. Pertinencia de una convergencia jurídico-institucional en la integración Alianza del Pacífico-Mercado Común del Sur</b> .....	<b>289</b>
<i>Rita Gajate</i>	
<b>CAPÍTULO 9. Pertinencia de una convergencia fiscal entre el Mercado Común del Sur y la Alianza del Pacífico: oportunidades y limitaciones</b> .....	<b>319</b>
<i>Luis Antonio Toro Guerrero</i>	
<i>Martín Alberto Tetaz</i>	
<b>CAPÍTULO 10. Centroamérica: pertinencia de su proceso de integración y convergencia (divergencia) hacia la integración latinoamericana</b> .....	<b>347</b>
<i>Juan Carlos Fernández Saca</i>	
<b>Epílogo</b> .....	<b>369</b>
<i>Alberto José Hurtado Briceño</i>	
<i>Edgar Vieira Posada</i>	
<b>Sobre los autores</b> .....	<b>373</b>
<b>Resúmenes / Abstracts</b> .....	<b>381</b>



## Introducción

Una obra orientada a plantear la pertinencia y la convergencia de la integración en América Latina despierta reacciones encontradas, pues, para algunos, si los procesos de integración se encuentran en crisis, ¿qué objeto tiene formular reflexiones sobre su convergencia? Todavía, dirán algunos, está bien evaluar su pertinencia, etapa necesaria, pues en un contexto complejo de crisis mundial, se debe tener claro qué razones respaldan continuar en el siglo XXI con esfuerzos integracionistas. Pero es que, si la integración es pertinente, se requiere que en la situación de estancamiento y confusión en que se encuentran los distintos procesos de integración, América Latina establezca un camino, una hoja de ruta, sobre cómo relanzar y profundizar la integración, conociendo a dónde llegar mediante una agenda de trabajo que indique en el corto, mediano y largo plazo, los temas fundamentales por desarrollar.

Una consideración muy importante para trabajar en el futuro en la convergencia de la integración latinoamericana es la necesidad de dar respuestas comunitarias y no solo nacionales, a la situación de malestar y frustración en que se encuentran varios sectores de la sociedad. Se requiere un replanteamiento de la integración latinoamericana en un continente convulsionado por violentas protestas, principalmente, de una clase media emergente, frustrada de ver cuán difícil es conservar lo ya conseguido y de avanzar más en un entorno mundial de una globalización que: a) creó interdependencia planetaria y efectos de demostración de lo obtenido en otros lugares; b) aumentó la riqueza mundial, pero fortaleció las condiciones de inequidad en

su distribución, principalmente en Latinoamérica; c) generó expectativas de nuevas crisis económicas y de freno en el crecimiento de la economía mundial y d) llevó a la generalización en todos los niveles de la corrupción y de la falta de liderazgo y pérdida de credibilidad en la clase política en el mundo.

En este sentido, se requieren respuestas que contemplen el reforzamiento institucional para permitir recuperar la gobernabilidad en los países y en los procesos de integración, así como el desarrollo de una gobernanza multinivel, en la que se logre mayor participación de la sociedad civil, con un particular trabajo en la armonización de políticas sociales y de medidas orientadas a lograr mayor cohesión social que permita una distribución más equitativa de los beneficios de la integración.

La responsabilidad es, entonces, muy grande; la integración debe ser una de las cartas importantes en la recuperación de la paz social en el continente y uno de los instrumentos para reducir la extrema inequidad con un mejor reparto de los beneficios de la integración en América Latina. Para ello, se debe reorientar, reestructurar, refundar, reflexionar, profundizar —los calificativos pueden ser muchos— en la situación actual de estancamiento y parálisis de los procesos de integración latinoamericanos, en los cuales a futuro no se debe continuar con el fraccionamiento existente, pues es hora de que América Latina reflexione y se decida a trabajar por una convergencia en el tiempo hacia un bloque latinoamericano integrado, que se pueda articular adecuadamente con los demás bloques que dominan la escena mundial.

Realizar la convergencia de la integración latinoamericana implica efectuar el acercamiento entre procesos subregionales de la región, dotándolos de un marco normativo común en las principales fases o etapas de integración, tanto económicas, como políticas y sociales en una integración multidimensional. Ese acercamiento se puede hacer entre procesos o entre países; entre procesos, como el del Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Alianza del Pacífico, del cual tanto se ha hablado en los últimos tiempos y, entre países, con la convergencia de las reglas que estos ya hayan pactado para integrarse mediante acuerdos de integración.

Para lograrlo, hay que superar problemas ya comentados de tipo político, ideológico, modelos diferentes de desarrollo, instituciones débiles en la implementación de la integración, falta de liderazgo, ausencia de la socie-

dad civil, prioridades en la articulación internacional y el contexto mundial neoproteccionista.

Una reflexión sobre convergencia de la integración latinoamericana es aceptar que hay que superar grandes asimetrías, integrando diversidades manifiestas, que esto no es realizable de manera inmediata y requiere una agenda a corto, a mediano y a largo plazo, sobre la cual trabajen conjunta y solidariamente los distintos actores responsables de la integración: los gobiernos, los organismos internacionales, los organismos encargados de los procesos de integración, la academia y la sociedad civil.

Disponer de un mercado común latinoamericano, en un mundo globalizado fraccionado en espacios de poder de diferentes bloques, le permitiría a América Latina contar con una voz colectiva más fuerte en las negociaciones internacionales; lo anterior coincidiría con la fecha de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2016-2030, con la cual habrá que trabajar en el relanzamiento y la profundización de la integración latinoamericana, por cuanto la convergencia es un mecanismo que favorece el desarrollo económico de América Latina.

Los autores de esta obra son académicos de cinco países: Argentina, Colombia, El Salvador, México y Venezuela, que forman parte del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (Gridale), el cual, desde su fundación en 2017, tiene como objetivo reflexionar sobre las maneras de relanzar y profundizar la integración en América Latina, para lo cual viene desarrollando análisis en grupos de trabajo, foros regionales y conversatorios, congresos cada 2 años y publicaciones en la Colección Gridale, sobre dos ideas fundamentales: la pertinencia y la convergencia de los procesos latinoamericanos de integración.

El libro contiene diez capítulos. En el primer capítulo, “Elementos histórico-institucionales para una convergencia de la integración latinoamericana”, Edgar Vieira Posada recopila los elementos históricos que acompañaron los primeros intentos de integración desde el proceso de independencia, la formación y el fraccionamiento a mediados del siglo pasado de distintos procesos de integración latinoamericanos, los elementos conceptuales de diversas formas de regionalismo que los han acompañado y la pertinencia y las temáticas por desarrollar, para avanzar hacia la conver-

gencia de la integración latinoamericana de manera gradual en una agenda a corto, mediano y largo plazo.

En el segundo capítulo, “Las dificultades en la convergencia de la integración latinoamericana”, José Briceño Ruiz analiza las dificultades actuales del proceso de convergencia de la integración en América Latina. Aunque se parte del principio de que la idea de convergencia es adecuada, se reconoce que el momento regional no es el más propicio para su consecución. Se argumenta que la existencia de distintas visiones sobre el modelo económico que debe adoptar la integración regional es un factor clave para entender las dificultades de la convergencia. Por otro lado, se señala que los diferentes patrones de comercio y, especialmente, las relaciones con particulares socios extrarregionales, en particular, Estados Unidos y China tampoco ayuda a la convergencia. Finalmente, la volatilidad política que vive la región desde 2015 tampoco favorece la convergencia regional.

En el tercer capítulo, “Pertinencia de políticas macroeconómicas en la integración latinoamericana”, Alberto José Hurtado Briceño analiza la convergencia de políticas económicas en la integración latinoamericana, identificando los avances que en esta materia ha logrado el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Alianza del Pacífico (AP), reconociendo los resultados obtenidos por cada proceso de integración y analizando la pertinencia teórico-práctica de políticas económicas comunes en América Latina.

En el cuarto capítulo, “Convergencia económica y comercial en América Latina”, Sadcidi Zerpa de Hurtado y José U. Mora Mora analizan la convergencia económica y comercial en los tres acuerdos de integración activos en la región: el SICA, el Mercosur y la AP. Para ello, presentan el estado del arte sobre la convergencia económica y comercial en América Latina; estiman el Índice de Convergencia Económica (ICE), se discuten los resultados obtenidos y se presentan las implicaciones de estos para la integración Latinoamérica. Del análisis realizado concluyen que América Latina tiene posibilidades reales de convergencia económica y comercial.

En el quinto capítulo, “La posición de los empresarios frente a la propuesta de convergencia Alianza del Pacífico-Mercado Común del Sur (2014-2018)”, Rita Giacalone analiza la posición de los empresarios desde la perspectiva

teórica, metodológica y práctica en relación con la convergencia de los dos procesos la propuesta original hecha en 2014 hasta 2018, en la que se presentó la aprobación del Plan de acción AP-Mercosur, y se encontró respuesta positiva desde el punto de vista económico en ambos grupos.

En el sexto capítulo, “Pertinencia de la integración regional en Latinoamérica: aproximación a la eficiencia institucional”, Ana Marleny Bustamante y Francisco Javier Sánchez Chacón revisan la eficiencia de las siguientes organizaciones de integración regional (OIR) en Latinoamérica: el SICA, la Comunidad Andina (CAN), el Mercosur y la AP, mediante el análisis de cinco dimensiones de eficiencia de acuerdo con el enfoque de producción de políticas de Tallberg, Sommerer, Squatrito y Lundgren, con la intención de evaluar su pertinencia en la búsqueda de su convergencia.

En el séptimo capítulo, “Pertinencia de políticas migratorias en la integración latinoamericana”, Claudia Patricia Sacristán Rodríguez y Fernanda Caballero Parra analizan la pertinencia de las políticas migratorias en los principales procesos de integración latinoamericanos vigentes: Mercosur, AP, CAN, en un escenario político en la región que permite prever un debilitamiento de los acuerdos regionales con enfoque en derechos humanos; así como la problemática generada por la migración masiva procedente de Venezuela y la forma como desde los procesos de integración y desde posiciones nacionales se enfrenta el fenómeno.

En el octavo capítulo, “Pertinencia de una convergencia jurídico-institucional en la integración Alianza del Pacífico-Mercado Común del Sur”, Rita Gajate analiza la pertinencia de un proceso de convergencia jurídica entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur, y ahonda sobre la metodología necesaria para concretarla. Con base en el análisis realizado concluye que la convergencia jurídico-institucional entre ambos bloques ha de implicar una metodología específica necesaria para viabilizar una mayor integración y que la convergencia necesita una revisión de los marcos normativos de los acuerdos existentes, para así evitar que actúen como obstáculos.

En el noveno capítulo, “Pertinencia de una convergencia fiscal entre el Mercado Común del Sur y la Alianza del Pacífico: oportunidades y limitaciones”, Luis Antonio Toro Guerrero y Martín Alberto Tetaz discuten la pertinencia de convergencia fiscal entre el Mercosur y la AP. Para ello,

presentan un modelo en el que analizan las decisiones de corto plazo (producción) y largo plazo (radicación) de las empresas y las decisiones de provisión de bienes públicos y privados por parte de los gobiernos, como también la definición de las tasas impositivas a familias y empresas para financiarlos. El análisis les permite concluir que la pertinencia de esta convergencia fiscal depende de las barreras para el comercio, de la eficiencia relativa en la provisión de bienes públicos y de los niveles de desigualdad.

En el décimo capítulo, “Centroamérica: pertinencia de su proceso de integración y convergencia (divergencia) hacia la integración latinoamericana”, Juan Carlos Fernández-Saca analiza cómo el proceso centroamericano de integración es utilizado por los gobiernos centroamericanos para solventar situaciones problemáticas de índole regional que suelen exceder la capacidad individual de estos para afrontarlas, por lo cual el proceso no se encuentra cuestionado por la sociedad, que antes reclama que se profundice. Indica los grandes cambios políticos internos y en el entorno mundial que están afectando a Centroamérica, que tensan las relaciones entre gobiernos, pero no afectan el mecanismo de integración.

El libro es resultado del proyecto de investigación *Convergencia de la integración latinoamericana en un contexto de cambios globales*, financiado por la Dirección Nacional de Investigaciones de la Universidad Cooperativa de Colombia (UCC), bajo el código INV2622. Este proyecto fue desarrollado por un grupo de investigadores del Centro de Pensamiento Global (Cepeg) y la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la UCC, sede Bogotá, en colaboración con académicos de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales y del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) de la Universidad de Los Andes, en Venezuela; del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (Cialc) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata y de la Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador.

Se presenta este quinto tomo de la Colección Gridale como una contribución puntual de académicos de la región en momentos en los que la integración latinoamericana debe definir un nuevo rumbo, dentro de cuyas opciones está trabajar para confirmar su pertinencia y realizar gradual y pro-

gresivamente acciones hacia su convergencia. Esperamos que la comunidad académica y otros actores vinculados a la integración acojan esta obra como uno de los materiales por considerar en la realización de dichos propósitos.

Alberto José Hurtado Briceño y Edgar Vieira Posada

Editores

Bogotá, enero de 2020





# Elementos histórico-institucionales para una convergencia de la integración latinoamericana

Edgar Vieira Posada

---

## ¿CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Vieira Posada, E. (2020). Elementos histórico-institucionales para una convergencia de la integración latinoamericana. En A. J. Hurtado Briceño y E. Vieira Posada (eds.), *Pertinencia y convergencia de la integración latinoamericana en un contexto de cambios mundiales* (vol. 5, pp. 15-62). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. doi: <https://doi.org/10.16925/9789587602364>

---

## Introducción

Hablar de convergencia entre latinoamericanos parecería algo natural y consustancial a un continente que se precia, a través de su historia, de contar con elementos de identidad reflejados en el idioma, en la cultura, en la religión, en el pensamiento político y filosófico de la contrarreforma ibérica, en el talante aventurero heredado del conquistador español. Pero estos elementos de identidad no han contribuido a la integración de América Latina, la cual, desde el momento mismo de su independencia, fracasó en los primeros intentos integracionistas que le llevaron a la disgregación territorial, mientras en este continente, en el norte anglosajón no se disolvían en múltiples Estados, sino que lograban una integración territorial,

la cual dio origen a la potencia mundial que tomaría el relevo frente a los europeos en el liderazgo mundial.

Plantear, entonces, una profundización que lleve hacia una convergencia de la integración latinoamericana se debe realizar retomando los orígenes de esta y varios conceptos de los procesos integracionistas, iniciados en Europa y en América Latina, que permitan reconceptualizar un pensamiento integracionista latinoamericano. Desde el origen mismo de la concepción universalista kantiana del advenimiento de una Confederación de Estados en la escena internacional, en la cual la política internacional es un juego cooperativo, a las ideas de los padres fundadores de la integración europea Jean Monnet y Robert Schuman y de la integración latinoamericana con las ideas de Raúl Prebisch —cuando dirigía la recién creada Comisión Económica para América Latina, Cepal. Como lo anotaba uno de los mayores integracionistas latinoamericanos, Alfredo Guerra Borges, en la década pasada, es el momento “de volver sobre las huellas perdidas, no para restablecer los planteamientos originales [...] sino con el propósito de recuperar la tradición de un pensamiento latinoamericano propio” (Guerra Borges, 2005, p. 13).

El propósito de este primer capítulo es abordar algunos elementos históricos e institucionales relacionados con la temática general del libro acerca de la pertinencia y la convergencia de la integración latinoamericana. Al respecto, la integración tiene un vínculo directo con elementos históricos que, desde antes de la independencia, acompañaron las formas de colonización y luego, los primeros propósitos de vida independiente y de organización como Estados independientes. Autores, como José Briceño Ruiz, Andrés Rivarola y Ángel Casas, afirman sobre este particular que:

La integración regional es un tema inherente a la historia de América Latina. Ya antes de la obtención de la Independencia, los precursores del integracionismo como Juan Pablo Vizcardo, Francisco de Miranda, Bernardo de Monteagudo o Mariano Moreno pensaban que el futuro de las naciones americanas era unirse en una organización política con voz propia y mayor peso en la política mundial [...] Para los Libertadores como Simón Bolívar, José de San Martín, Francisco

Morazán, José Gervasio Artigas o Bernardo O'Higgins, la independencia política de las nacientes repúblicas no podía estar separada de la idea de unidad regional. La creación de una Confederación fue la razón que motivó al Libertador venezolano a convocar el Congreso Anfictiónico en Panamá que se realizó en 1826. (Briceño Ruiz, Rivarola y Casas, 2002, p. 17)

La comprensión y la aceptación de realizar la integración estuvo influenciada por diferencias muy marcadas en la forma como se realizó el proceso de colonización en nuestro continente por parte de los españoles y de los anglosajones; por los débiles Estados-nación sin mayor relacionamiento con los demás, resultantes de una independencia sin mayor compromiso de los diversos estratos sociales de la población; por el ejercicio del poder por caudillos que antes que integrar fraccionan a América Latina y frustran los primeros intentos de integración en el continente.

Retomados los esfuerzos de integración desde mediados del siglo pasado, se produce el fraccionamiento en diversos grupos subregionales y fracasa el intento de contar con una comunidad latinoamericana, lo que conduce, según Sergio Caballero, a que “algunos autores se han cuestionado sobre si es posible hablar de un destino común en el que subyace una identidad colectiva o si Latinoamérica es sólo la mera suma de sus diversas comunidades e identidades nacionales” (De Almeida y Meunier, en Caballero, 2014, p. 844).

El acompañamiento conceptual propio se produce en las primeras etapas de integración, al contar con la orientación de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) en un regionalismo cerrado o proteccionista de desarrollo industrial y sustitución de importaciones, para pasar en los noventa al acomodamiento a las demandas de apertura de las economías en un regionalismo abierto, seguido a principios del presente siglo de un regreso circunstancial a una integración limitada a lo político-social, para finalizar, en la actualidad, con concepciones diferentes de desarrollo y, por consiguiente, de integración, en las cuales las tendencias ideológicas opuestas tienen a la integración latinoamericana en una situación de estancamiento.

Esta situación debe ser superada mediante el relanzamiento de la integración latinoamericana, con el establecimiento de una agenda gradual

de diferentes etapas que permitan avanzar hacia su convergencia, en las que se trabaje en una integración multidimensional que retome elementos pendientes de los esfuerzos integracionistas del siglo pasado e incorpore nuevos elementos del siglo XXI, y que encuentre maneras de mejorar la institucionalidad y la continuidad en la responsabilidad de los Estados en el apoyo a la integración.

Para Osvaldo Sunkel, son necesarias definiciones de política de Estado en la integración latinoamericana, pues

Un proyecto de integración es un proyecto de largo plazo que requiere políticas sostenidas, entre otros ámbitos, en materia de infraestructura para la integración; convergencia en las políticas económicas —macroeconómicas, financieras, inversión extranjera, comercio exterior, fiscal, etc.— y de migración; marcos regulatorios estables; gobiernos con capacidad de anteponer intereses de largo plazo a conflictos generados por el proceso de integración; y, capacidad de ceder soberanía a instituciones de integración fuertes. (Sunkel en Leiva, 2008, p. 69)

El capítulo parte entonces de elementos del pasado, evalúa resultados en el presente y se proyecta a futuro en unas exigencias mínimas indispensables para, de manera gradual, lograr la convergencia de la integración latinoamericana.

## **Dos formas de colonización que marcaron distintos comportamientos en el continente**

La primera consideración sobre las condiciones que pudieron favorecer o perjudicar el interés de interesarse en aspectos asociativos que sirvieran de base para futuros procesos de integración fueron diferencias muy marcadas entre las ideas con que se adelantó la colonización española con respecto a las que caracterizaron la colonización anglosajona en la formación de los Estados nación del continente americano. Hay que recordar que la influencia europea en la conquista y la colonización del continente americano

estuvo marcada por las ideas del Renacimiento, la Reforma, la Contrarreforma y la Ilustración.

En efecto, hubo gran diferencia entre los países cubiertos por la Reforma protestante de Lutero y Calvino en una Inglaterra colonizadora de Norteamérica y los de la Contrarreforma católica española, sumado a características particulares de las sociedades ibérica y anglosajona. Los primeros se consideraron una sociedad *predestinada*, en la cual el éxito y la riqueza económica era señal de esa *predestinación*, por lo tanto, se legalizó la usura y las ganancias como algo meritorio y se desarrolló una burguesía capitalista que consolidó un capitalismo salvaje que les permitió integrarse en unos estados integrados (Estados Unidos de América) que les consolidaría como potencia un siglo después de lograda la independencia.

Los segundos, en cambio, regidos por los principios de la Contrarreforma, privilegiaban los conceptos nobiliarios del honor y la hidalguía y en lo religioso los de caridad y salvación, con renuncia a la riqueza y con la estructuración de instituciones estatales rígidas, junto con reglas proteccionistas y el monopolio comercial de las colonias que aislaron a la América española de las corrientes del comercio mundial. Los grupos sociales (nobleza, clero y funcionarios) no tenían como preocupación el trabajo material, sino la posesión de la tierra en un sentido nobiliario, la aventura de posesión de riquezas (oro y plata), la discusión de temas espirituales y jurídicos y la organización centralista del Estado (Liévano, 1968; Boersner, 1996, Palacios y Moraga, 2003).

El internacionalista venezolano Demetrio Boersner, expone claramente las diferencias de colonización que marcaron el futuro del continente:

Mientras España introdujo en sus dominios americanos estructuras e instituciones que aún llevaban el sello de la Edad Media —y echó así las bases para un futuro estancamiento sociopolítico—, Inglaterra comenzó su acción en América en un momento histórico en que sus propias estructuras ya eran burguesas, capitalistas y pluralistas, con instituciones representativas. En sus trece colonias norteamericanas estableció cuerpos deliberantes electivos y permitió un alto grado de libertad de comercio y de manufactura. Mientras la colo-

nización española —y en menor medida la portuguesa— tuvo un carácter absolutista y nobiliario, con formas económicas esclavistas semif feudales, la inglesa presentó rasgos burgueses, representativos y capitalistas. Así, desde la época colonial, en el norte del hemisferio existió una base para el progreso económico y social, mientras en la parte sur hubo estructuras e instituciones verticales, jerárquicas y dogmáticas, que obstaculizaron eventuales procesos de cambio y de progreso. (Boersner, 1996, p. 29)

En consecuencia, los débiles Estados nación herederos de la colonización española no lograron desarrollar interrelaciones entre ellos mismos cuando llegó el momento de la independencia y decidir si se fraccionaban en múltiples Estados o llevaban a cabo unas primeras formas de integración. En ello influyó también no haber tenido una participación más activa en los acontecimientos de diferentes estratos sociales de la población, que desde el principio (población indígena, afro y mestiza en una población multi-racial)<sup>1</sup>, vivieron formas de exclusión por los privilegios reservados para la población blanca en los roles económicos y por las limitaciones en la participación reducida en las luchas por la independencia en la que no se sintieron involucrados (Ribeiro, 1992; Palacios y Moraga, 2003; Carmagnani, 2004).

Sobre el legado histórico de fragmentación regional, Osvaldo Sunkel dice:

Después de la independencia, y durante gran parte del siglo XIX, los acontecimientos políticos contribuyeron a una mayor fragmentación y a la separación de las antiguas colonias en varios países. Los grupos dominantes de los asentamientos coloniales, o sus sucesores, buscaron consolidar su poder local desmembrando la administración colonial altamente centralizada y estableciendo gobiernos nacionales

---

1 Según Marcello Carmagnani, en 1820, estas poblaciones estaban compuestas en un 35,8% de población indígena, en un 19% de población blanca, en un 27,3% de población mestiza y mulata y en un 17,9% de población negra (Carmagnani, 2004, p. 81).

con el objetivo de crear estados nacionales en cada una de las antiguas provincias españolas. (Sunkel, en Leiva, 2008, p. 55)

La formación de los Estados-nación en América Latina estuvo influenciada por las ideas llegadas de Europa y retomadas por las élites criollas que proclamaron la independencia, en un contexto en el cual la separación producida entre las clases sociales contribuyó a reducir las posibilidades para que las primeras ideas sobre la integración latinoamericana recibieran apoyo. América Latina resultó influenciada por distintas ideas procedentes de Europa sobre el orden político y social, la ocupación de los territorios, la conformación de los Estados-nación latinoamericanos y las primeras ideas sobre la integración. Lo anterior provocó una ocupación diferente de los territorios, una fragmentación entre las élites criollas y las poblaciones locales marginadas que vivieron previamente a la independencia situaciones de avasallamiento que explicarían una comprensión limitada de las ventajas de la independencia, y una frustración en cuanto a los primeros propósitos integracionistas. La herencia de la colonización contribuyó al nacimiento de Estados débiles, sin interrelación con los demás y la independencia tuvo lugar sin una participación ni un compromiso activo de los distintos estratos de la población (Minguet, 1990; Ribeiro, 1992; Romero, 2001).

Autores, como el peruano José Matos Mar, consideran que el proceso de descolonización fue precoz y dio como resultado naciones que todavía no reunían condiciones para existir, porque no hubo tiempo de pasar del plano político-militar a la construcción de verdaderas naciones. Dice Matos Mar:

A comienzos del siglo XIX, la independencia de los países sudamericanos es el primer gran proceso de descolonización que ocurre en los que se llaman ahora los países del tercer mundo. Este es un proceso de descolonización temprana. [...] El problema está, creo yo, en que este proceso no tuvo el tiempo suficiente para pasar del plano militar-político al plano de la construcción de repúblicas que tiendan a ser espacios humanos, espacios de bienestar, o sea constituir verdaderas naciones. [...] Yo creo que este es el gran drama de América Latina, que no son naciones y, por consiguiente, carecen de identidad

nacional, y esto afecta el problema de la identidad nacional para toda América Latina, (Matos Mar, en Minguet, 1990, p. 35)

De esta manera, se facilita la toma del poder en esta fase de formación de los Estados-nación en América Latina por caudillos autoritarios, como Rosas, en Argentina; Páez, en Venezuela; Andrés de Santa Cruz, en Bolivia, o José Gaspar de Francia, en Paraguay, quienes desarrollaron relaciones sociales clientelistas basadas en la posesión de tierras, en las cuales “Clientelismo, caudillismo y militarización del poder van juntos” (Dabène, 1997, p. 32) y que tanto van a incidir posteriormente de manera negativa en la construcción colegiada y comunitaria de la integración latinoamericana.

## Los primeros intentos de integración en el continente americano

Antes de la independencia de España ya se habían presentado propuestas de integración de alcance continental, que sin tener en cuenta las diferencias significativas entre los mundos de ascendencia ibérica y anglosajona, proponían su integración. Fue la concepción de un continente americano integrado por parte del “Precursor” venezolano Francisco de Miranda (1750-1816), quien consideró que “América toda existe como nación”, habiendo propuesto en 1798 al gobierno británico su “Bosquejo de un gobierno provisorio”, para todo el continente, excepto Brasil, que tendría como capital a Ciudad Colombo en la actual Panamá dirigida por un emperador (Vieira Posada, 2008).

Otra concepción de continente americano integrado por una federación compuesta por los Estados Unidos, América española y España que evitara una invasión europea, la tuvo el chileno-peruano Juan Egaña (1768-1836) con un “Plan de defensa general de toda América”; también propuso, en 1811, una alianza o confederación perpetua de los países hispanoparlantes para defenderse de alguna agresión externa (Briceño, 2012).

En la línea de una Asamblea de Plenipotenciarios de una confederación que manejase la política exterior, estuvo el peruano Bernardo Monteagudo, así como el centroamericano José Cecilio del Valle (1780-1834) quienes propusieron, en lo político, una federación entre todos los Estados del continen-



te americano que evite invasiones extranjeras y, en lo comercial, un tratado general de comercio (De la Reza, 2006; Vieira Posada, 2008; Briceño, 2012).

La propuesta de una América Latina integrada fue del Libertador Simón Bolívar, quien desde 1818 acuñó su famosa frase: “Una sola debe ser la patria de todos los americanos”, en una carta que dirigió al Director de las “Provincias Unidas del Río de la Plata”; reiterada en la frase “una sola sociedad para que nuestra divisa sea Unidad en la América meridional”, o su planteamiento de “una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo” y “un gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse”, en otros términos, una Nación de Naciones (Rojas Gómez, en Picarella y Scocozza, 2019, p. 369).

Estos propósitos de integración trataron de materializarse en 1824 con la convocatoria del Congreso Anfictiónico de Panamá, con la idea de establecer una confederación con los países independizados de España que permitiera defenderse de peligros externos comunes (una reconquista española) y conciliar conflictos y diferencias entre sus miembros. La “idea-fuerza”, como la llama José Briceño Ruiz, fue la de defenderse del enemigo común español y de la Santa Alianza, y más tarde del expansionismo estadounidense, asegurando una autonomía política mediante la integración en confederaciones o pactos de unión política y militar (Vieira Posada, 2008; Briceño, 2012). Sergio Caballero plantea que “la idea de unidad y de integración regional fueran entendidas como un mecanismo defensivo y de protección ante un ‘otro’ amenazante”, el hegemón estadounidense (Caballero, 2014, p. 842). Por su parte, Andrés Rivarola califica esta época como la de un “primer impulso nacionalista” de las juntas gobernantes en su independencia de España, que finaliza con el fracaso del Congreso Anfictiónico (Rivarola, citado en Briceño, 2012, p. 81).

Lamentablemente, el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, complementado con la Convención de contingentes acordados en el Congreso de Panamá (22 de junio a 25 de julio de 1826) y transferidos a Tacubaya (México), en 1827 para su ratificación, solo lo fueron por la Gran Colombia (actuales territorios de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela), pero no por los plenipotenciarios de América Central, del Perú y de México, que fueron los otros participantes; ni por países del sur del continente, como Chile y Buenos Aires (aún no existía Argentina), que vio con prevención

un proyecto que reforzaba el liderazgo de Simón Bolívar en toda la región, lo cual condujo, desde ese momento, al fraccionamiento del continente latinoamericano (De la Reza, 2006; Vieira Posada, 2008, Briceño, 2012).

Los primeros planteamientos sobre integración en América Latina no encontraron eco, pues faltaron condiciones mínimas para que un proyecto de esta naturaleza fuera viable en la época. Como lo sostiene Demetrio Boersner:

Para su época, el esquema bolivariano fue utópico. Las ideas del Libertador, geniales y hermosas carecían de base de sustentación en la sociedad latinoamericana. Tanto la creación de gobiernos liberales y estables, basados en la soberanía del pueblo como la eventual unidad o confederación latinoamericana, habrían requerido la existencia de capas medias y populares conscientes. (Boersner, 1996, p. 82)

Tal fraccionamiento se evitó un tiempo en América Central, donde se logró una federación durante 15 años (1823 a 1838), mediante la unión política de las *Provincias Unidas de América Central*, pero finalmente también los intereses y las divisiones políticas internas terminaron por ocasionar su disolución.

El resultado general en toda Latinoamérica fue el fracaso de los primeros intentos de integración y el fraccionamiento territorial, en el cual la concepción nacionalista de las clases dirigentes criollas, como también las mezquindades de los intereses locales de los caudillos de turno se impusieron a las visiones de espacios integrados. Este comportamiento lo recogió el historiador Indalecio Liévano Aguirre así:

Contra este gran propósito histórico se levantaron las clases dirigentes de las distintas comunidades americanas. Interesadas en impedir toda organización política que implicara el quebrantamiento de sus privilegios tradicionales, optaron por convertir el *regionalismo* en *nacionalismo*. [...] El folklore, la raza, el parroquialismo, las tradiciones coloniales, las diferencias de clases, la influencia del cacique y del patrón, las ambiciones de los caudillos vernaculares y las ideas políticas importadas de Europa y los Estados Unidos fueron hábilmente

utilizadas por las clases dirigentes para configurar el nacionalismo peruano, granadino, venezolano, argentino, etc. De esta manera, bajo el título de civilismo *granadino*, *federalismo venezolano*, *argentinidad*, *peruanidad*, etc., se improvisaron en el hemisferio una serie de entidades políticas verticales, destinadas a impedir el progreso del continentalismo democrático horizontal que Bolívar persiguió ahincadamente. (Liévano-Aguirre, 1968, p. 475)

Por consiguiente, América Latina vivió en los primeros años de independencia el fraccionamiento gradual y progresivo de los territorios y diferentes enfrentamientos bélicos, situaciones que personalmente describo de la siguiente manera:

La Gran Colombia, dividida en tres estados, provocó una gran frustración en el Libertador, la de haber luchado en vano después de haber, según sus palabras “arado en el mar”.

Las “Provincias Unidas de América Central” dejaron de existir en 1839, desgarradas por guerras internas durante las cuales perdieron la región de Chiapas, y se fraccionaron en cinco pequeños países.

La “Confederación Peruano-boliviana” dirigida por Santa Cruz fue de corta duración, puesto que fue arrastrada en un primer conflicto militar con Chile, país que era reticente a esta unión.

En el sur, las “Provincias Unidas del Río de la Plata” como repercusión de la pérdida de Bolivia, Paraguay y Uruguay, entraron igualmente en enfrentamientos regionales con el Imperio Brasileño.

México por su parte, sufrió enormes pérdidas territoriales causadas principalmente por los enfrentamientos internos entre generales mexicanos que se disputaban el poder, y debió ceder en provecho de los Estados Unidos más de 2 millones de kilómetros cuadrados.

La historia de América Latina en sus primeros decenios de vida independiente será pues una sucesión de enfrentamientos y desuniones, de luchas de intereses personales a costa de intereses nacionales, que revelará la incomprensión de los objetivos superiores y profundos de la integración. (Vieira Posada, 2008, p. 84)

Con lo cual el tema de la integración latinoamericana fue pospuesto por varias décadas por los países en trance de vivir sus primeras experiencias como Estados independientes<sup>2</sup>, pues, en la segunda mitad del siglo XIX, el que promovió alianzas en el continente en favor de sus intereses fue Estados Unidos, mediante la celebración de las Conferencias internacionales americanas en Washington (1889-1890), en México (1901-1902) y en Río de Janeiro (1906) que tenían el propósito de poner en ejecución la Doctrina Monroe de “América para los americanos”. En el ámbito institucional, se concretó a comienzos del siglo XX la creación en 1910 durante la IV Conferencia de la Unión Panamericana, dando inicio al “panamericanismo” (Rivarola, en Briceño, 2012).

## El fraccionamiento progresivo de la integración latinoamericana

Comenzando el siglo XX hubo algunas propuestas menores sobre integración económica. En 1900, Ernesto Quesada propuso una unión aduanera entre su país Argentina y Brasil. En 1903, Francisco Seeber analizó una unión aduanera y política entre Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Perú, Bolivia y Paraguay. En 1909, Alejandro Bunge, basado en el pensamiento de Federico List, presentó una propuesta para la creación de una Confederación Aduanera con Argentina (su país), Chile, Uruguay, Paraguay y Brasil, basada en industrias nacientes e industrialización, la cual complementó en 1929 con la propuesta de una Unión Aduanera del Sur<sup>3</sup>. Finalmente, en los años cuarenta, antes de generalizarse la Segunda Guerra Mundial, Argentina

2 Se dieron algunas propuestas limitadas y aisladas, como la de retomar en 1857 la idea del Libertador en un Tratado de Confederación Continental con una Asamblea Permanente de la Liga de los Estados Latinoamericanos que no fue ratificada por Chile, Ecuador y Perú, que la habían suscrito, y en 1865, la de una Confederación mediante un Tratado de Unión y de Alianza Defensiva discutido por ocho países de Suramérica y Centroamérica que tampoco se ratificó (Briceño, 2012, p. 32).

3 Según Andrés Rivarola, estas propuestas de integración económica tuvieron como trasfondo un “segundo impulso nacionalista”, americanista y latinoamericanista, con raíces en la filosofía y literatura de autores como el uruguayo José Enrique

y Brasil suscribieron un Tratado para el Libre Comercio Progresivo (TLCP; Briceño, 2012, pp. 36-38).

En los años cuarenta y cincuenta, el filósofo mexicano Leopoldo Zea contribuyó al desarrollo de una filosofía y pensamiento propio latinoamericano en la “búsqueda de la formulación de una supranacionalidad cultural y filosófica [...] la visión de Latinoamérica como una cultura de culturas” (Rivarola, en Briceño, 2012, p. 99), y al énfasis en hacer de América Latina una sola nación, donde “la cultura latinoamericana es la solución personal del latinoamericano ante los problemas universales” (Correa, en Briceño, 2012, p. 146). Igualmente, son de destacar en la primera mitad del siglo XX, pensadores como el argentino Manuel Ugarte, para quien era importante instrumentar un Estado supranacional bajo la forma de una confederación latinoamericana o sudamericana y el mexicano José Vasconcelos que concebía el proceso de integración como una utopía de realidad, de realización práctica (Rojas Gómez, en Picarella y Scocozza, 2019, pp. 381-382).

Nuevos intentos más formales de integración regional se retomaron a punto de finalizar la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), tanto en Europa, como en América Latina, pues los más de sesenta años de integración abarcaron los dos continentes. Pero, mientras en Europa, la división inicial en dos procesos (la Unión Europea [UE] y la European Free Trade Association [EFTA]), se orientó a la unificación gradual alrededor del solo bloque de la Unión Europea y fue acompañada en todo momento por soportes teóricos muy bien fundamentados; en América Latina se ha asistido al fraccionamiento gradual en diferentes procesos que han debilitado la posibilidad de contar con un bloque que desempeñe un papel en el escenario mundial y luego de disponer inicialmente de acompañamiento teórico, ha pasado a un fraccionamiento igualmente teórico, con posiciones extremas de politización de la integración que la tienen paralizada.

Si bien es cierto que, en las primeras concepciones sobre una integración latinoamericana formuladas por el Comité de Comercio de la recién creada Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, la

---

Rodó, el cubano José Martí o el nicaragüense Rubén Darío de la Generación del 900 (Rivarola, en Briceño, 2012, p. 82).

Cepal, se aspiraba a la formación de un mercado regional o Mercado Común Latinoamericano, en la práctica se comenzó con dos espacios territoriales diferentes: uno centroamericano y uno suramericano, más México.

En Centroamérica, los propios centroamericanos, con acompañamiento de la Cepal desde 1951 con la creación del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, concretaron un Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, en 1958, y un Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en 1960, conformando así el primer grupo de integración en el continente: el Mercado Común Centroamericano (MCCA) de cinco países, los tres del triángulo del norte: El Salvador, Guatemala y Honduras, más Costa Rica y Nicaragua, proceso de integración al cual apenas recientemente se vinculó Panamá. Según Andrés Rivarola, “no hay duda de que la experiencia centroamericana influyó al secretariado de la Cepal para que se promoviera la integración en un nivel regional” (Rivarola, en Briceño, 2012, p. 91).

En Suramérica, el proceso fue más complejo, pues hubo proposiciones diferentes, desde la creación de un Mercado Común Latinoamericano, analizada en reuniones del Comité de Comercio de la Cepal, en 1959, a la de comenzar con la creación de una zona de libre comercio impulsada por cuatro países del Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, acordada por ellos desde 1958, para cumplirle al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y mantener las preferencias comerciales existentes. Sin esperar lo planteado en 1959 de buscar fórmulas sobre cómo llegar al mercado común latinoamericano, el 18 de febrero de 1960, se suscribió en Montevideo, por parte de seis países suramericanos más México, la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), a la cual se sumaron poco después los tres países restantes suramericanos, para un total de diez integrantes<sup>4</sup>.

Lamentablemente, a pesar de tratarse apenas de una fase inicial de integración económica, la asimetría existente en los países miembros de la Alalc impidió que se logaran los objetivos de integración en un bloque como este,

---

4 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.