



La integración regional sudamericana: De la adolescencia a la madurez

South American Regional Integration: From Adolescence to Maturity

Damiano Scotton* 

<https://doi.org/10.32719/26312549.2021.21.7>

Recibido: 16 de junio de 2021 | Revisado: 23 de noviembre de 2021 | Aceptado: 23 de noviembre de 2021

Resumen

A lo largo de su historia, el subcontinente sudamericano ha demostrado fuertes pulsiones orientadas hacia la integración regional, y en particular a partir desde 1960, con la fundación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Sin embargo, los principales actores en el panorama continental continúan siendo los Estados nacionales, mientras que las organizaciones regionales creadas hasta ahora se han convertido en espacios de diálogo entre países con mayor o menor profundidad y efectividad, o incluso han fracasado. El presente artículo se propone como objetivo desmitificar aquellos que considero “falsos obstáculos” a la integración regional sudamericana, para señalar cuáles son los verdaderos límites que dificultan una cooperación concreta, profunda y madura entre los países sudamericanos y proponer, finalmente, posibles soluciones para que la integración regional sudamericana pueda pasar de su actual “adolescencia” a una plena madurez.

Palabras clave: integración, regionalismo, Sudamérica, cooperación, Latinoamérica, gobernanza multinivel, supranacionalidad

Abstract

Along its history, the South American subcontinent has demonstrated strong wishes oriented to regional integration, and particularly starting from 1960 with the foundation of the “Asociación Latinoamericana de Libre Comercio” (ALALC). However, until nowadays, the main actors in the continental landscape keep being the national

* Damiano Scotton. Profesor y director de Politics and Human Rights Network. Universidad del Azuay: Cuenca, Ecuador. dscotton@uazuay.edu.ec.

Para citar este artículo: Scotton, Damiano. “La integración regional sudamericana: De la adolescencia a la madurez”. *Comentario Internacional* 21 (2021): 133-148.



states, while the regional organizations created until now have become more or less effective spaces of dialogue between countries or even reached their complete failure. The present article takes as its main objective that of demystify those that I consider “false obstacles” to regional integration, pointing then out those which I consider real limits hindering a concrete, deep and mature cooperation between south American countries and, finally, proposing some possible solutions for south American regional integration to pass from its current “adolescence” to a complete maturity.

Keywords: integration, regionalism, South America, cooperation, Latin America, multi-level governance, supranationality

Introducción

Históricamente, Sudamérica ha sido considerada, y sobre todo se ha considerado a sí misma, un continente de dificultades, diferencias y contrastes, tanto entre los países de la región como al interior de cada país. Las divergencias económicas, políticas, ideológicas y sociales, que innegablemente existen, han dificultado todo intento de cooperación e integración a nivel regional, y llevado el camino o los caminos integracionistas hacia el fracaso o, por lo menos, hacia una importante pérdida de importancia, de influencia y, sobre todo, de percepción ciudadana.

En mi opinión —queriendo enmarcarme en pero al mismo tiempo desmarcarme de la literatura que analiza los procesos integradores del subcontinente—, el problema radica en realidad en una consideración errónea de cuáles son efectivamente los problemas que afligen a la región sudamericana, habiéndonos concentrado como académicos en las que podríamos definir como causas “históricas” de desemejanzas y fracasos, y tras fallar en entender cómo aquellos factores que consideramos problemáticos podrían en cambio fácilmente revelarse razones promovedoras y fortalecedoras de un proceso de cooperación. Este concentrarnos en causas históricas de fracaso es un proceso al que defino “espejismo regionalista”. El término, naturalmente, no lo uso con la finalidad de considerar “ilusoria” a la integración regional sudamericana, sino para señalar que, en el camino hacia ella, nos hemos dejado y nos seguimos dejando engañar por espejismos de metas, de dificultades o de necesidades de cambio que nos convencen de acelerar, desacelerar o interrumpir la ruta en un momento no adecuado.

El presente artículo desea enfrentar la problemática de la tortuosa integración sudamericana desde una perspectiva diferente, intentando poner “indicaciones en el desierto” que nos permitan guiarnos aun cuando frente

a nosotros se presenten engañosos espejismos. Mi perspectiva es la de proponer una visión tanto de las dificultades como de las posibles soluciones que permitirían a los países de la región fortalecer y emprender con mayor decisión un camino hacia una integración estable, duradera, fortalecedora y conveniente para todos los países de la región sudamericana.

Finalmente, antes de entrar en los temas clave de este artículo, es necesario realizar una corta aclaración terminológica. Hablar de “regionalismo” muy a menudo conlleva significados contrastantes: por un lado, la oposición entre áreas más o menos definidas (regionalismo considerado como superioridad o preferencia de un área con respecto a otra); por otro —el sentido en que se hará en este artículo—, se puede considerar al regionalismo como la existencia de procesos de integración macrorregionales a nivel global que fortalezcan la cooperación de países pertenecientes a una misma región geográfica, con el objetivo de reducir los actores internacionales (en la actualidad, los Estados nacionales individualmente considerados) a macroactores más fuertes e influyentes en el panorama internacional. De esta forma, se propone la idea de una simplificación, agilización y mejora de un diálogo internacional capaz de pasar de la actual situación mononivel “entre Estados” a una nueva y posible situación multinivel “entre regiones”. En esta óptica de proponer una integración seria, coherente, madura y sobre todo concreta y realizable, en este texto usaré el término “sudamericano” en lugar del más frecuente “latinoamericano”. Si bien es cierto que al escribir sobre los procesos sudamericanos de integración regional no podemos dejar de lado su histórica orientación más allá del subcontinente y hacia una integración más amplia de los países latinoamericanos, al mismo tiempo hablar de Latinoamérica nos llevaría a tomar como referencia un área geográfica extremadamente extensa —que en lo cultural va desde México, en Norteamérica, hasta el Cono Sur del subcontinente— e históricamente aún más amplia. Una integración regional exitosa tiene, en mi consideración, que orientarse a objetivos realizables política, económica y socialmente, y debe por ello dirigirse hacia regiones geográficamente claras y definidas, por lo menos en sus comienzos.

Un regionalismo “adolescente”

Definir al regionalismo sudamericano como “adolescente” podría parecer algo paternalista. Por supuesto, no es este el significado que deseo dar a esta palabra; me refiero más bien a la observación de hechos que me llevan a hacer este tipo de analogía. Si pensamos en un adolescente, posiblemente

la primera idea que tenemos es la de una persona llena de entusiasmo por el futuro y los propósitos de su vida, y que al mismo tiempo quiere hacer de esa vida —que tiene casi completamente por delante— algo grande, recordado, que lo lleve a ser importante, influyente. En definitiva, un adolescente tiene objetivos muy altos, a menudo nobles y ciertamente ambiciosos. Existe, sin embargo, al mismo tiempo, un problema relevante: normalmente el adolescente no tiene muy claro cuáles son las mejores vías y modalidades para alcanzar dichos objetivos; ni siquiera, en algunas ocasiones, sabe a dónde quiere llegar concretamente ni cómo transformar ese entusiasmo y esa ambición en algo serio y, sobre todo, estable y duradero. Además, y siguiendo con nuestra analogía, el adolescente, debido a esa falta de constancia y claridad antes mencionada, tiene la tendencia a cambiar de opinión con gran rapidez, siguiendo banderas ideológicas y “sueños” del momento que sin embargo tienen raíces débiles e inestables.

Leyendo esta analogía, es posible aclarar la razón por la cual defino a los procesos sudamericanos de integración regional como “adolescentes”: no falta en el continente el entusiasmo, histórico, hacia una fuerte y sólida integración regional; no falta tampoco el deseo de surgir internacionalmente como subcontinente y no de forma inconstante como Estados nacionales. No obstante, los procesos regionales de integración que se han venido desarrollando en la región —en particular desde la fundación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960— han demostrado ser en numerosas ocasiones inconstantes, frágiles, poco duraderos y relativamente poco influyentes (por no decir muy poco influyentes en la percepción ciudadana). Retomando la analogía, la causa de esto reside, desde mi perspectiva, en una “adolescencia” que les impide ver claramente el objetivo, ofuscados como han estado por sus grandes, y positivas, ambiciones, y sobre todo por los frágiles cimientos ideológicos que han fomentado su creación, y que los condenan a menudo a un inevitable fracaso.

Quiero sentar una premisa importante: el presente artículo no desea realizar una comparación entre el proceso europeo de integración y los procesos sudamericanos. Como afirmaré más adelante, dicha comparación (constante, por otra parte) representa en realidad una problemática y no una ventaja, peor una ayuda. Sin embargo, con el solo objetivo de ayudar a entender la inconstancia integradora sudamericana, haré una corta referencia al proceso europeo. Los dos procesos de integración se originan en momentos históricos muy cercanos, pero en contextos y por razones extremadamente diferentes: la integración

européa nace en 1951 con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) por medio del Tratado de París; sin embargo, en su forma estable y duradera, podemos tomar como su origen el Tratado de Roma, que en 1957 originó la Comunidad Económica Europea (CEE). Por su parte, el primer proceso integrador “contemporáneo” en Sudamérica se origina en 1960, con el Tratado de Montevideo, que creó la ya mencionada ALALC.¹

Temporalmente, entonces, existe una clara cercanía originaria; las causas y los cimientos, sin embargo, difieren fuertemente: la CEE (y la CECA antes de ella) surgen debido a una “voluntad” cooperativa que no dudo en definir como “excepcional y milagrosa”, después de siglos de enemistades y conflictos entre los países de la región, y en especial después de alrededor de treinta años de traumatizantes guerras continentales que se convirtieron en globales, así como de nacionalismos y discriminaciones de tipo racial capaces de llevarnos hacia el mayor horror y la más grande violación a la dignidad de las personas que la humanidad haya conocido: la Shoá. El nacimiento de ALALC, en cambio, se da a causa de lo que llamaría una “necesidad” cooperativa.

Al concluir el segundo conflicto mundial, a partir de la segunda mitad de los años 40, Sudamérica era una de las muy pocas áreas del planeta que habían quedado, desde un punto de vista estrictamente bélico, al margen de la guerra. La región encontró entonces, principalmente en Europa, que había quedado devastada por el conflicto y con una masiva conversión de fábricas hacia la industria bélica, un espacio comercial ideal hacia el que podía exportar sus productos, tanto materias primas como productos refinados. Desafortunadamente para Sudamérica, la bonanza tuvo una vida corta: al recuperarse Europa al final de la década de 1950, en particular gracias a la creación de su mercado común, las economías de los países sudamericanos entraron en una importante crisis que los vio obligados a dirigir sus miradas económicas ya no al otro lado del Atlántico, sino mucho más cerca, entre los países cercanos, con una mayor apertura al mercado continental. Para fomentar de mejor manera los intercambios comerciales internos, la idea fue crear un área de libre comercio en el continente, con la CEE como posible ejemplo a seguir. Además, es importante recordar cómo el Acuerdo General sobre Aranceles

1. La ALALC nace en 1960 acorde a una perspectiva (como dice el nombre) “latinoamericana”, y no propiamente sudamericana, al ser México uno de sus miembros fundadores. Sin embargo, referirnos a ella es de gran importancia en el presente texto, pues, como se señalará más adelante, es posible considerarla como causa indirecta del comienzo de los procesos integradores de la región.

Aduaneros y Comercio, firmado en 1947, favorecía las uniones aduaneras en el mercado internacional.²

Tras originarse entonces en momentos históricos muy cercanos y de forma casi “propedéutica”, pronto ambos procesos de integración llegan a tomar caminos muy diferentes. Europa sigue un camino integrador que podríamos llamar “lineal” y “evolutivo”: nace, como vimos, con la CECA en 1951 (Tratado de París), seguida por la CEE en 1957 (Tratado de Roma); en 1992 la integración se amplía para añadir a lo económico el factor político y social, y nace así la Comunidad Europea en 1992 (Tratado de Maastricht); y se llega finalmente, por lo menos por ahora, a la Unión Europea como la conocemos hoy en día, creada en 2007 (Tratado de Lisboa). Podemos afirmar que en el camino europeo cada nueva institución es “evolución” y “ampliación” de la anterior, sin que existan importantes disoluciones o reducciones territoriales, a exclusión de la salida del Reino Unido (Brexit), que se efectivizó el 31 de enero de 2020.

Por su parte, Sudamérica sigue un camino integrador que quiero llamar “zigzagueante”, hecho de altibajos, creaciones y destrucciones: primero la ALALC desde 1960 (Tratado de Montevideo) hasta su disolución en 1980; para protegerse de los desequilibrios internos, nace en 1969, entre los países más “débiles” de la ALALC, el Pacto Andino (Acuerdo de Cartagena) —desde 1996, Comunidad Andina de Naciones (CAN)—; frente al fracaso de la ALALC, transformada en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, nace en 1991, con el Tratado de Asunción, el Mercado Común del Sur (Mercosur), con la intención de integrar y reforzar a los países del Cono Sur. Además, podríamos nombrar otros intentos integradores: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), creada en 2004 (Acuerdo de La Habana) para reunir a los países bajo la ideología del llamado socialismo del siglo XXI; la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) en 2008 (Tratado de Brasilia), para crear una primera y real integración regional no ideológica, pero igualmente a la sombra de la ideología en aquel tiempo dominante, considerando que surgió de una propuesta del entonces presidente de Venezuela Hugo Chávez, y que sus principales organismos estaban localizados en países con, en ese entonces, un pensamiento afín: la Secretaría estaba localizada en Ecuador y el Par-

2. “Cada uno de dichos territorios aduaneros será considerado como si fuera parte contratante, exclusivamente a los efectos de la aplicación territorial del presente Acuerdo...”. Australia et al., *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947)*, abril de 1947, art. 24.

lamento, en Bolivia. Estos son solo algunos ejemplos, pero podríamos nombrar muchas más organizaciones no estrictamente orientadas a Sudamérica: ALCA, CELAC, Alianza del Pacífico, entre otras.

Del análisis anterior es fácil entender cómo las organizaciones regionales sudamericanas no resultan ser “evolutivas” ni “propedéuticas”; podríamos en cambio definir las como organizaciones regionales de “defensa” o incluso de “oposición” recíproca con la finalidad de mitigar desequilibrios internos o contrarrestar posibles intervenciones (reales o supuestas) por parte de países externos a la región.

El “espejismo integrador”: Los falsos límites a la integración

En la introducción a este artículo, señalé cómo la inconstancia, la “adolescencia” o el “zigzaguo” de la integración sudamericana se ha achacado generalmente a problemas y límites históricos que la región presenta. Hasta la actualidad, las políticas y los discursos se dedican a enfrentar estos límites en el intento de solucionarlos para caminar de forma más estable hacia una cooperación entre los países de la región. Sin embargo, como afirmé anteriormente, mi consideración es que estos límites “históricos” representan lo que yo defino un “espejismo integrador”; es decir, falsos molinos de viento que creemos ver en el camino y contra los que intentamos luchar como modernos Estados quijotescos. Lo que no vemos, sin embargo, es que estos “espejismos”, a pesar de ser problemas reales, no ilusorios, en lugar de dificultar los procesos integradores podrían en cambio solucionarse justamente en virtud de la creación de una organización regional sudamericana seria, verdaderamente cooperativa, madura y duradera. Antes de seguir analizando los que considero verdaderos límites a la integración, deseo hacer un corto resumen de cuáles son estos “espejismos”, para que podamos disolverlos y tener una mirada más clara de la realidad.

Primero, “somos culturas muy diferentes”. Definimos a nuestros países y a nuestras culturas como “demasiado diversos” para cooperar, pero estas diversidades existen en la mayoría de regiones del mundo, a veces con rasgos muy marcados. En muchos casos, sin embargo, estas diferencias no han llevado a reflexiones sobre la imposibilidad de “mantener” la existencia del Estado nacional. Para disolver este espejismo es necesario dejar de ver a la región como “conjunto de Estados

nacionales” y comenzar a verla como una sola área naturalmente multicultural, considerando dicha multiculturalidad como una fuerza, y no como un obstáculo.

Segundo, “nuestras economías son extremadamente diversas e inestables”. No lo niego, pero estas diferencias económicas pueden ser solventadas justamente por medio de una integración que sea verdaderamente cooperativa y solidaria, en la que los países no miren a su crecimiento económico nacional, sino a un crecimiento regional del que cada uno de ellos sea parte y beneficiario. Nuevamente, es imperativo el cambio de mirada de “nacional” a “regional” en beneficio de todos los países.

Tercero, y alineado al punto anterior, “existen demasiadas diferencias sociales entre nuestras poblaciones, algunas con mayor bienestar que otras”. Políticas regionales coordinadas permitirían mitigarlas fuertemente, para posibilitar el acceso de los trabajadores a un mercado continental extremadamente mayor que el mercado nacional y aumentar la oferta laboral, al tiempo que permitiría a las empresas continentales la distribución de sus productos en un área y a una población mucho más extensa que la nacional, de manera que fomente fuertemente sus posibilidades de crecimiento y con ello las posibilidades de crecimiento del bienestar general de la población.

Cuarto, “algunos países u organizaciones extranjeros intervienen en nuestros procesos integradores, dividiéndonos y haciéndolos fracasar”. Podríamos discutir hasta qué punto esto es cierto en la actualidad, pero en todo caso la cooperación regional permitiría presentarse fuera de las fronteras continentales como un único e importante actor de diálogo internacional, en lugar que como pequeños actores estatales, a menudo vulnerables. Así, aumentaría la capacidad de negociación frente a otros países u actores, lo que permitiría un diálogo mucho más paritario y beneficioso.

Finalmente, “las crisis sociales regionales aumentan los desacuerdos entre los países y alejan aún más las voluntades integradoras”. Este límite es particularmente ejemplificador si consideramos que estas crisis no pueden, de ninguna manera, encontrar su solución en las políticas nacionales. Tomando como ejemplo la crisis migratoria venezolana, nos resultará particularmente claro cómo cada política de limitación llevada a cabo por los Estados no hace más que aumentar la presión en las fronteras y, por ende, en la política nacional de los Estados limítrofes. Políticas coordinadas a nivel regional, en cambio, permitirían sin lugar a duda enfrentar estas situaciones de una forma mucho coordinada y, sobre todo, efectiva.

La realidad detrás del espejismo: Los verdaderos límites

El apartado anterior de este artículo nos permitió disolver ese “espejismo integrador” basado en factores “canónicos” y sin embargo falaces de limitaciones a la integración, y nos otorgó la capacidad de ver la realidad de los hechos y de comenzar a analizar cuáles son los verdaderos impedimentos para un camino regional de integración sudamericana.

En primer lugar, es importante considerar la fuerza y relevancia que tienen los discursos de tipo nacionalista en el subcontinente. Se afirma muy a menudo, y yo mismo lo afirmé en este artículo, que Sudamérica posee una larga historia de integración, que muchos remontan hasta el personaje de Simón Bolívar, especialmente alrededor de la creación de la Gran Colombia y la idea de Patria Grande, término muy frecuente entre los Gobiernos, en particular del norte de la región. Sin embargo, estas pulsiones integracionistas han sido muy a menudo orientadas de una forma, a mi parecer, incorrecta, utilizando, para el contexto regional, discursos de tipo nacionalista, casi queriendo orientar las nacientes organizaciones regionales a un “nacionalismo sudamericano”. El uso frecuente entre los Gobiernos de la región de términos como *patria*, *soberanía*, *antimperialismo* y el ya nombrado *Patria Grande* constituyen lo que yo defino discursos nacionalistas disfrazados con palabras integracionistas, que en lugar de orientarse hacia una profunda cooperación en el contexto global, desean “regionalizar” su nacionalismo, buscando evitar los antagonismos nacionales para reflejarlos en la esfera global.

Existe, entonces, una marcada tendencia en la región a integrarse o cooperar con el objetivo de defenderse de la influencia, sea política, económica o cultural, de otras áreas del planeta, en lugar de con la sola perspectiva de integrarnos “a favor de nosotros” y para fomentar nuestro crecimiento y nuestra capacidad de enfrentar con mucha mayor fuerza, determinación y sobre todo destreza los desafíos globales con los que es muy difícil lidiar individualmente como Estados. Además, es importante destacar la fuerte influencia que tienen sobre los procesos integradores regionales las ideologías políticas y económicas dominantes en la región, que hacen que las organizaciones regionales surjan ya en una sombra ideológica importante que llega, necesariamente y con el tiempo, a parcializarlas en el panorama internacional. Estos factores no constituyen y no pueden constituir bases sólidas de integración y cooperación: reflejar en la regionalidad ideales nacionalistas no hace más que man-

tener vivas nociones divisivas que pronto o tarde pueden fácilmente resurgir y llevar a la destrucción del proyecto cooperativo; de la misma manera, basar una integración en razones “defensivas de otros” —en lugar de simplemente “participativas entre nosotros”— y en ideologías temporales provoca que tanto los “adversarios internacionales” como los mismos principios fundantes tengan la fuerte tendencia a modificarse con el paso del tiempo, lo que obliga a las organizaciones regionales a cambiar sus objetivos o, más fácilmente, a disolverse para crear otras nuevas y más acordes con el cambio de “sentir” de los Gobiernos.

Las bases, entonces, no pueden ser ideológicas ni opositivas. Sudamérica necesita buscar fundamentos de integración propios y sólidos que la lleven hacia el entendimiento de que una falta de integración es simple y evidentemente inviable en un mundo siempre más tendiente, *nolens volens*, hacia la globalidad. En este contexto, tampoco es correcta la visión de otras experiencias, como la Unión Europea o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, como modelos de integración: estas y otras realidades tuvieron orígenes muy propios y peculiares que hacen que se mantengan vivas pese a numerosas dificultades y errores. Dichas raíces no pueden ser aplicadas en su totalidad a Sudamérica, por lo que la región necesita seguir su propio camino integrador basado en unas raíces compartidas y cooperativas que le permitan caminar hacia delante de forma segura y pese a las naturales dificultades. Visualizar otras experiencias ha llevado al subcontinente sudamericano hacia el deseo de hacer “todo y ahora”, queriendo alcanzar en muy poco tiempo una integración regional económica, política y social sin que existiese fundamento y concientización suficiente para ello. Esto llevó al fracaso, por ejemplo, de la Unasur.

Después de haber analizado problemas de fundamento que son propios de los Gobiernos y de su voluntad, es fundamental hablar, en segundo lugar, de los otros mayores actores de integración, cuya importancia es igual, por no decir superior, a la de los Gobiernos en este proceso: los ciudadanos. Una integración regional que se fundamente en los aspectos políticos y económicos pero que no considere, o postergue, la conciencia y la integración de los ciudadanos está destinada a perecer o por lo menos a sufrir fuertemente, ya que los cambios de Gobiernos se originan en los ciudadanos y sus ideas, y si somos nosotros, como individuos, los primeros en no creer en estos proyectos, no son ni pueden ser sustentables. Debe existir una educación hacia los ciudadanos de la región que, libre de ideologías, tienda a la globalidad, mostrando a Sudamérica no con la retórica de un territorio “resiliente” pese a las

adversidades, sino como uno que necesita, puede y debe aprovechar las enormes oportunidades que posee para brillar en el escenario internacional en conjunto con las otras áreas del planeta.

Lamentablemente, existe en Sudamérica —y este es un pecado común a muchas organizaciones regionales dentro y fuera del continente— una falta de participación real y sobre todo de “vivencia” de aquellas organizaciones regionales que ya existen: en realidad, la participación de los ciudadanos se limita de forma casi exclusiva a la elección de sus representantes en el Parlamento Andino (en el caso de la CAN) o del Parlasur (en el caso del Mercosur), pero la vida de los individuos sigue estando dominada de forma exclusiva, o esta es por lo menos la percepción, por las decisiones tomadas a nivel nacional, lo que resulta en un desconocimiento y por ende en un desinterés hacia las instituciones regionales. Por otro lado, existe una importante falta de “integración de los ciudadanos” en la región: el anhelo turístico, estudiantil o laboral de muchos sudamericanos no es interno sino externo, hacia áreas como Estados Unidos o Europa, entre otros. Esto provoca un intercambio cultural dentro del subcontinente mucho más reducido de lo que podría y debería ser, y por ende dificulta la conformación de una “identidad sudamericana” que no se base en una “historia común” sino en un “presente común” de crecimiento y desarrollo. Crear políticas de liberalización de la aviación y reducción de las tarifas a través de la competencia, y eliminar completamente (y no de modo parcial, como en realidad ocurre) las barreras fronterizas entre los países de la región y los requisitos de residencia, trabajo y estudios para sus ciudadanos serían factores capaces de fomentar fuertemente el movimiento interno y la creación de una “conciencia colectiva” sudamericana a través del conocimiento mutuo y del intercambio cultural del ciudadano individualmente considerado.

Finalmente, es también de gran importancia recalcar cómo algunos Gobiernos han intentado crear una “conciencia sudamericana” entre los ciudadanos, con fundamento en cuestiones históricas como el drama común de la colonización o la fuerte influencia de la política estadounidense, que sin embargo no deben ni pueden ser factores de integración: si bien estos eventos existieron y fueron innegablemente dramáticos, no pueden seguir teniendo mayor influencia real, pues, si nos basáramos en ellos para crear nuestra “identidad regional”, obtendríamos obvias “desconfianzas” internacionales hacia otros países y áreas, lo cual dificultaría la existencia de un diálogo serio y sobre todo paritario dentro y fuera de la región.

De la adolescencia a la madurez

Los problemas analizados en el apartado anterior, pese a no ser ciertamente fáciles de enfrentar, poseen todos una misma característica: su solución no depende de factores o coyunturas externas, ni de voluntades ajenas a la región, sino únicamente de la voluntad de los Gobiernos de superarlos³ en búsqueda de una verdadera integración sudamericana. Tomar las medidas necesarias para solucionarlos y salir de esa “adolescencia integradora” será entonces decisión exclusiva de los Gobiernos y voluntad de sus pueblos, formados ya no en una “anacrónica” nacionalidad sino en una “presente” regionalidad. Para hacerlo, en esta última sección me permito sugerir algunas acciones concretas para progresar hacia una integración regional verdaderamente cooperativa y duradera.

Es necesaria una fuerte voluntad política de los Estados nacionales de la región para, en primer lugar, cooperar de forma más estrecha entre sí en la definición de políticas económicas y sociales en beneficio de todos. Más adelante, esta cooperación deberá, en mi opinión, traducirse en disposición para ceder parte de su soberanía a una entidad política regional supranacional, que sea un espacio no solo de diálogo, sino también de toma de decisiones vinculantes.⁴ Desde mi perspectiva, no puede existir integración sin supranacionalidad, ciertamente no a largo plazo: mantener la toma de decisiones en el exclusivo ámbito estatal, aun por medio de un constante diálogo, condena a las organizaciones regionales a ser víctimas de las necesidades, las visiones y los objetivos propios de cada uno de sus Estados miembros, con lo que pierde fácilmente de vista la visión de conjunto necesaria para el progreso de la región.

Dicha voluntad estatal se tiene que plasmar en un cambio de discurso por parte de los Gobiernos, renunciando al uso y a la importancia de palabras

-
3. En este sentido es importante una aclaración: al señalar la importancia de la existencia de una fuerte voluntad gubernamental, no quiero decir que no exista una “voluntad integradora”, que la hay, y en ocasiones es presente “hasta el exceso”. El problema, desde mi consideración, es que es una voluntad de integración basada en el beneficio del Estado dentro del proyecto integrador y no en un beneficio comunitario del conjunto de Estados de la región.
 4. Con lo señalado no deseo afirmar que no existen intentos de supranacionalidad (en realidad los hay, especialmente en el ámbito de la CAN). Lo que afirmo es que dichos intentos resultan ser permanentemente muy débiles: la misma supranacionalidad, en lugar de estar en manos de entidades “superiores” a los Estados, capaces de tomar decisiones “por ellos”, está en cambio vinculada a una aceptación estatal de los países miembros, lo que la convierte en una “toma de decisiones compartida” siempre dependiente de la inconstante voluntad gubernamental.

excluyentes como *soberanía*, *independencia*, *liberación* e *imperialismo* para sustituirlas por conceptos incluyentes como *decisiones compartidas*, *interdependencia* y *diálogo*, *crecimiento* y *cooperación interna y externa*. Tenemos entonces que orientarnos hacia una liberación de las ideologías en el proceso integrador, buscando y encontrando bases comunes y estables de crecimiento y cooperación, en particular entendiendo que la individualidad estatal condena a casi cualquier país a la insignificancia global y a la fácil influencia de otros poderes, mientras que una presentación comunitaria fuera de las fronteras subcontinentales permite sentarse a las mesas de diálogo internacionales como pares. En un regionalismo “sano” y “maduro” pueden existir ideologías diferentes, e incluso opuestas, que no tienen por qué minar la cooperación, si esta encuentra bases estables. En esta búsqueda de fundamentos, es importante recordar que la integración regional, en el siglo XXI y en los próximos tiempos, no es una opción, sino una necesidad: pensar en enfrentar problemas internacionales que involucran a la mayoría de países de la región e incluso del globo —y que muy a menudo tienen su raíz en un país ajeno al propio, como el cambio climático o las migraciones—, de una forma y con soluciones de tipo nacional, es simplemente inconsistente. Corresponde a un sistema de gestión internacional anacrónico y caduco, y que por ello necesita de importantes modificaciones.

Lo afirmé anteriormente: si bien las iniciativas integracionistas tienen que comenzar desde una firme voluntad de los Gobiernos, no pueden permitirse el lujo de dejar a un lado la participación activa y el “sentir” de sus ciudadanos, quienes tienen que convertirse en actores protagonistas de esta evolución política. Para hacerlo, el primer paso inmediato para nuestros países es fomentar una educación orientada desde el nivel escolar hacia la globalidad. Es primordial enseñar a los jóvenes ciudadanos la importancia de la existencia de una entidad regional sudamericana capaz de superar las fronteras nacionales, de proponerse en el contexto global como *unicum* internacional y de encontrar en las otras áreas globales —y sobre todo en “pares” regionales— no enemigos contra los que luchar o de quien defenderse, sino amigos con los que cooperar de forma más sólida, estable y fructífera.

El objetivo de esta educación debe ser entonces la formación de “ciudadanos sudamericanos en Sudamérica”, en lugar de “ciudadanos nacionales en un continente de Estados”. Para hacerlo es necesario fomentar fuertemente la movilidad entre países, especialmente de estudiantes y trabajadores, y el consiguiente intercambio cultural, por medio de proyectos dedicados a nivel regional. Esta conciencia es de vital importancia para que una naciente orga-

nización regional sudamericana sea no solo aceptada, sino también promovida por los ciudadanos. Un claro ejemplo surge del continente europeo, en donde la reducida existencia de dicha conciencia en algunos países⁵ puede ser considerada como uno de los factores que pone en crisis actualmente el sistema Europa, a partir del resurgimiento de movimientos nacionalistas y soberanistas que abogan por un retorno a una realidad continental más débil en la que vuelvan a ser protagonistas los Estados nacionales.

Finalmente, es también importante recalcar la importancia de no ver a la Unión Europea como “modelo” o “ejemplo a seguir”. Como afirmé anteriormente, la Unión Europea nace de bases e ideales que surgen de su historia y cuya fuerza se relaciona, entre otros factores, con la necesidad de no volver a trágicos eventos, en especial del siglo XX, que traumatizaron al continente y a los que la superación de los nacionalismos y de los individualismos entre países era, y es, la única solución. Ciertamente, es un modelo que, pese a sus evidentes dificultades (en ocasiones muy fuertes), perdura y se mantiene exitoso tanto interna como (y me atrevería a decir sobre todo) externamente. De esta forma, ver a la Unión Europea sería útil solo para ayudarnos a entender que la cooperación y la integración regionales son mucho más ventajosas para cada uno de los Estados que su presentación individual en el panorama internacional. Sin embargo, los Gobiernos sudamericanos y quienes nos dedicamos a la investigación en estos temas tenemos la tarea de contribuir a la búsqueda de un “modelo sudamericano de integración” con sus propias raíces solidarias, cooperativas y, por ello, fuertes y duraderas.

Es entonces fundamental en este camino entender la necesidad de caminar con pasos pequeños y evitar ese deseo, esa ambición o ese entusiasmo adolescente de hacer “todo y ahora”. El camino integrador no puede comenzar ya crecido, con una cooperación económica, política y social sin un paciente camino previo que contribuya a la formulación de políticas y a la creación de una conciencia ciudadana, fundamentales para que la transición de lo nacional a lo regional sea lo más aceptada y entendida posible: los Gobiernos de Sudamérica, en lugar de querer trasplantar troncos inmensos en un terreno que no está listo para ellos, tienen que preferir plantar pequeñas semillas que, con el tiempo y procesos hechos de constancia y determinación, puedan finalmente convertirse en esos firmes y fructíferos árboles. Bajo esta óptica, es importante retomar y profundizar procesos integradores duraderos que aún hoy

5. Comisión Europea, *Standard Eurobarometer 91: Results* (Bruselas: Comisión Europea, 2019).

en día existen, en vez de crear sustitutos desde cero. La CAN y el Mercosur son organizaciones importantes, serias y complejas que podrían armonizarse y profundizarse para crear un sistema de cooperación estrecha entre sí y llegar incluso a una entidad “regionalmente federal” que sea una suma de los dos.

Conclusiones

A lo largo de mis estudios académicos, que iniciaron en Italia con el análisis de la integración europea, y de mis once años de vida en Ecuador y de análisis de los procesos de integración de Sudamérica, he llegado a la firme conclusión de que en la actualidad esta es la región global con las mayores y más concretas posibilidades de dar vida a una entidad regional sólida, duradera, verdaderamente cooperativa y, por supuesto, muy relevante en el contexto global. Esto lo afirmo al observar su historia, su deseo integrador, su conciencia común y sus posibilidades económicas y geográficas, que solo se verían inmensamente amplificadas, potenciadas y mejor aprovechadas por medio de su cooperación a nivel regional. Las dificultades señaladas en este artículo podrán parecer muy complejas de superar; sin embargo, la buena noticia es esa característica común que todas ellas tienen y que señalaba en el apartado anterior: su solución depende exclusivamente de una voluntad integradora de los Gobiernos de la región que se transforme con rapidez en un deseo integrador por parte de sus ciudadanos.

La adolescencia integradora sudamericana perdura, en mi opinión, hasta el día de hoy. No obstante, el camino regional hacia la cooperación —hecho de aciertos y desaciertos, creaciones y destrucciones, pero esencialmente de experiencia— nos señala que ha llegado la hora de salir de esa adolescencia para caminar con paso firme y convencido hacia una seria, duradera, cooperativa y ventajosa integración de los países. Para llegar entonces a una anhelada madurez, lo que se necesita es voluntad estatal, conciencia popular y paciencia creadora. Concluyo citando, y permitiéndome modificar ligeramente, una parte de la famosa Declaración Schuman de 1950, considerada el acto fundacional de la CECA, primer ejemplo de integración regional europea: Sudamérica “no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”.

Referencias

- Alexander, Jeffrey. *Trauma: A Social Theory*. Cambridge, UK: Polity Press, 2012. *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947)*. Abril de 1947. <https://bit.ly/3LkT3aY>.
- Behr, Timo, y Juka Jokela. *Regionalism & Global Governance: The Emerging Agenda*. París: Notre Europe, 2011. <https://bit.ly/3JcnbCN>.
- Braanen Sterri, Aksel, ed. *Global Citizen: Challenges and Responsibilities in an Interconnected World*. Rotterdam: Sense Publishers, 2014.
- Comisión Europea, *Standard Eurobarometer 91: Results*. Bruselas: Comisión Europea, 2019.
- Da Silva Bichara, Julimar. "Integración latinoamericana: De ALALC al Mercosur". *Mediterráneo Económico* 22: 261-9. <https://bit.ly/40hLgYL>.
- Derecho Ambiente y Recursos Naturales, ed. *Diagnóstico de la situación de la participación ciudadana en Suramérica: Propuesta para la participación ciudadana en Unasur. Los casos de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú*. Lima: Asociación Ambiente y Sociedad / Centro de Derechos Económicos, Sociales y Culturales / Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario / Derecho Ambiente y Recursos Naturales / Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 2014. <https://bit.ly/3ZLnA6q>.
- Judis, John. *The Nationalist Revival: Trade, Immigration, and the Revolt against Globalization*. Nueva York: Columbia Global Reports, 2018.
- Malamud, Andrés, y Philippe Schmitter. "The Experience of the European Integration and the Potential for Integration in South America". *Institut Barcelona d'Estudis Internacionals*. Documento de trabajo 6, 2007. <https://bit.ly/407EbkH>.
- Oropeza, Janet, y Marine Perron. *Citizen Participation in Latin America: Innovations to Strengthen Governance*. Lima: Evidence and Lessons from Latin America, 2013. <https://bit.ly/3ZIdfIg>.
- Ramírez Gallegos, Jacques. *Hacia el Sur: La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*. Quito: CELAG, 2016.
- Sassen, Saskia. "The Participation of States and Citizens in Global Governance". *Indiana Journal of Global Legal Studies* 10, n.º 1 (2003): 5-28. <https://doi.org/10.2979/gls.2003.10.1.5>.
- Stromquist, Nelly. "Theorizing Global Citizenship: Discourses, Challenges and Implications for Education". *Inter-American Journal of Education for Democracy* 2, n.º 1 (2009): 6-29. <https://bit.ly/3LIXyCh>.