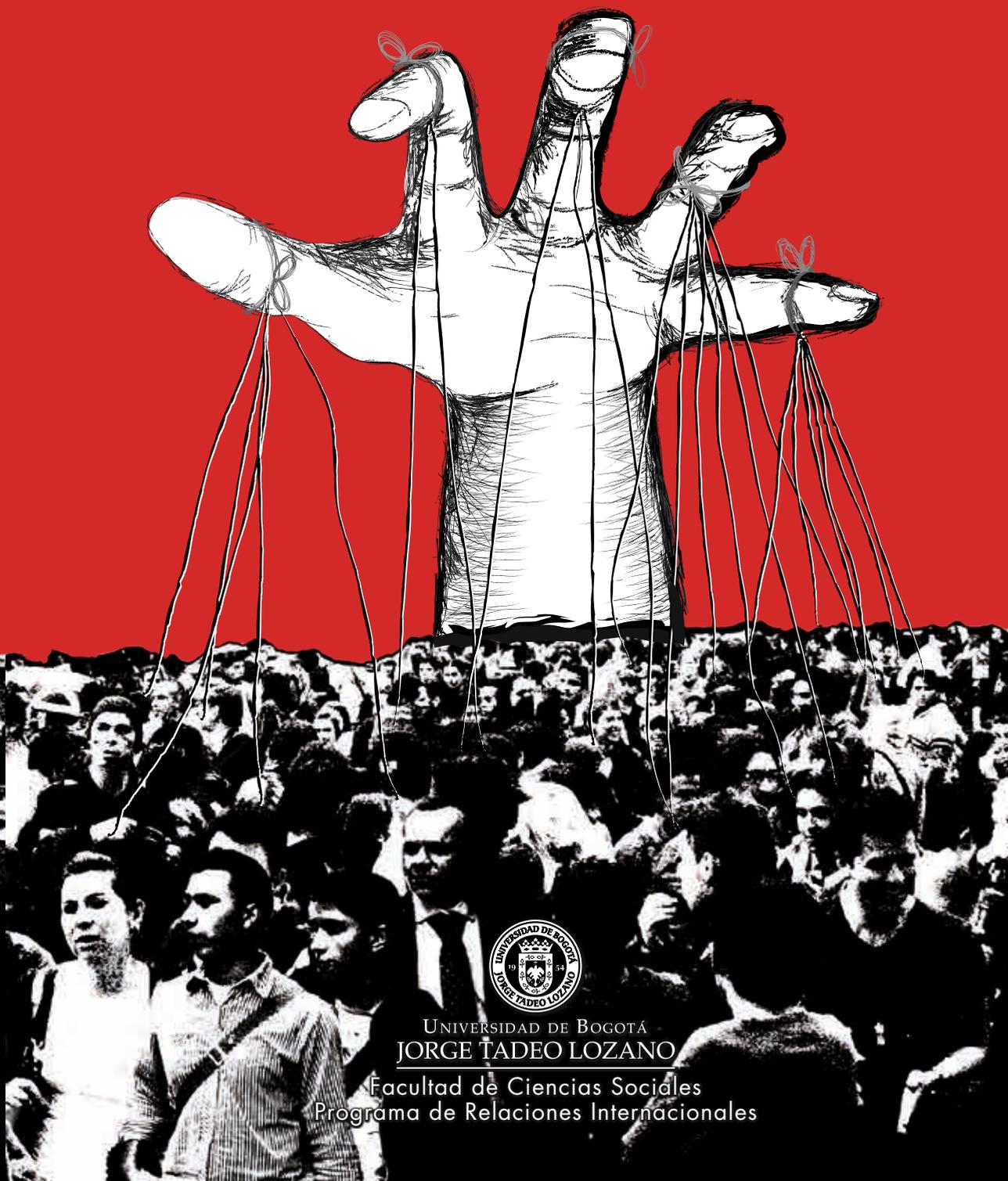


# Incidencia del neopopulismo en el proceso de integración de la CAN

Mario A. Forero Rodríguez



UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ  
JORGE TADEO LOZANO

Facultad de Ciencias Sociales  
Programa de Relaciones Internacionales







# **Incidencia del neopopulismo**

## en el proceso de integración de la CAN

Forero Rodríguez, Mario A.

Incidencia del neopopulismo en el proceso de integración de la CAN / Mario A. Forero Rodríguez – Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Facultad de Ciencias Sociales. Programa de Relaciones Internacionales, 2013. 616 pp.; 24 cm.

ISBN: 978-958-725-121-0

1. INTEGRACIÓN REGIONAL. 2. POPULISMO. 3. INTEGRACIÓN ECONÓMICA. 4. COMUNIDAD ANDINA. I. tit.

CDD337.18" f715"

© Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano

Carrera 4 N° 22-61 – PBX: 242 7030 – www.utadeo.edu.co

RECTORA

Cecilia María Vélez White

VICERRECTOR ACADÉMICO

Diógenes Campos Romero

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Jorge Orlando Melo

DECANO DEL PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Juan Manuel Osorio

DIRECTOR DE PUBLICACIONES

Fabio Lozano Uribe

COORDINADOR EDITORIAL

Andrés Londoño Londoño

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Samuel Andrés Fernández

DISEÑO DE CARÁTULA

Samuel Andrés Fernández

IMPRESIÓN

Nuevas Ediciones S.A.

Este libro es un resultado de investigación y pertenece al proyecto de investigación «Incidencia del neopopulismo en la integración regional de la CAN», que fue aprobado en la convocatoria interna del año 2008 e identificado con el código 161-04-2008, y cuyo investigador principal fue el profesor Mario A. Forero Rodríguez.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización escrita de la Universidad.

IMPRESO EN COLOMBIA - PRINTED IN COLOMBIA

# **Incidencia del neopopulismo** en el proceso de integración de la CAN

Mario A. Forero Rodríguez



UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ  
**JORGE TADEO LOZANO**  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES



# Contenido

<b>Introducción</b>	<b>13</b>
<b>1. La integración regional: perspectivas, alcances y limitaciones en la CAN</b>	<b>19</b>
1.1. Principales enfoques teóricos sobre la integración	23
1.1.1. El federalismo	24
1.1.2. El funcionalismo	28
1.1.3. El neofuncionalismo	32
1.1.4. El transaccionalismo	36
1.1.5. El transaccionalismo y la interdependencia	41
1.1.6. El neorrealismo y el intergubernamentalismo	44
1.1.7. Teoría neoclásica de la integración	49
1.2. Antecedentes y orígenes de la integración	59
1.2.1. Las integraciones en la Antigüedad griega y romana. Polis y anficionías	59
1.2.2. Las concepciones de la integración en la Edad Media y la Modernidad	65
1.2.3. Los primeros ideales del integracionismo en Hispanoamérica	69
1.3. Las concepciones actuales de la integración regional. El modelo europeo	74
1.3.1. Fases de una integración exitosa	78
1.4. Integración regional en América Latina	81
1.4.1. Instituciones y políticas bajo el modelo sustitutivo, 1948-85	87
1.4.2. La revitalización del integracionismo bajo la apertura, desde 1990	91
1.5. Dimensiones de la integración de la CAN, 1970-2008	104
1.5.1. Dimensión institucional de la CAN	104
1.5.2. Organización institucional	116

1.5.2.1. Consejo Presidencial Andino	118
1.5.2.2. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores	119
1.5.2.3. Comisión de la Comunidad Andina	120
1.5.2.4. Secretaría General de la Comunidad Andina	122
1.5.2.5. Parlamento Andino	123
1.5.2.6. Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina	124
1.5.2.7. Consejos consultivos empresarial y laboral	125
1.5.2.8. Instituciones de financiamiento	128
1.6. Modelos de integración de la CAN	129
1.7. Dimensión económica de la CAN	131
1.7.1. Ampliación del mercado intracomunitario	133
1.7.2. Participación en el mercado	136
1.7.3. Importancia del mercado intracomunitario	138
1.7.4. Diferencias en cuanto al patrón de comercio	139
1.7.5. Apertura, aranceles y proteccionismo	143
1.7.6. Intensidad del comercio y complementariedad	149
1.7.7. Efectos del mercado andino en el empleo	152
<b>2. El concepto de populismo y su importancia en la integración regional</b>	<b>155</b>
2.1. ¿Qué es el populismo? Las percepciones de un fenómeno social	158
2.1.1. Contexto histórico del populismo	158
2.1.1.1. El populismo clásico	160
2.1.2. Enfoque funcionalista del populismo	162
2.1.3. Enfoque estructuralista del populismo	166
2.1.4. Enfoque coyuntural del populismo	170
2.1.5. Enfoque cultural del populismo	172
2.1.6. ¿Qué es el populismo? Una visión actual	175
2.2. Génesis y dinámicas del populismo	179
2.2.1. La génesis del populismo	180
2.2.1.1. La crisis y las condiciones para el surgimiento del populismo	181
2.2.2. Crisis y populismo	185

2.2.2.1. La conformación de lo popular y el problema de la constitución de los sujetos colectivos	<b>195</b>
2.2.2.2. Participación política y reestructuración institucional	<b>200</b>
2.2.2.3. Liderazgo y autoritarismo en el populismo	<b>206</b>
2.2.3. La crisis y el neopopulismo	<b>219</b>
2.3. Discursos e ideologías en el populismo	<b>227</b>
2.3.1. Análisis crítico del discurso: la dominación discursiva del líder sobre las masas	<b>227</b>
2.3.2. El análisis crítico del discurso: aplicabilidad al discurso político	<b>234</b>
2.3.3. Discurso y poder	<b>235</b>
2.3.4. Discurso y contexto	<b>237</b>
2.3.5. Discurso, influencia y manipulación	<b>238</b>
2.3.6. Discurso, ideología y cognición social	<b>239</b>
2.4. Las principales orientaciones ideológicas del neopopulismo contemporáneo	<b>242</b>
2.4.1. Neopopulismo antimercado	<b>244</b>
2.4.2. Neopopulismo promercado o neoliberal	<b>246</b>
2.5. Neopopulismo y la integración regional	<b>247</b>
<b>3. Análisis socioeconómico y político de los países integrantes de la CAN, 1970-2006</b>	<b>255</b>
3.1. Análisis socioeconómico y político de Bolivia, 1970-2008	<b>257</b>
3.1.1. La época de las dictaduras, 1969-80	<b>258</b>
3.1.2. El declive del poder militar	<b>272</b>
3.1.3. La restauración de la democracia, 1980-90	<b>275</b>
3.1.4. La profundización del neoliberalismo, 1990-2000	<b>284</b>
3.1.5. Las movilizaciones populares y la llegada al poder de Evo Morales, 2000-06	<b>297</b>
3.1.6. El neopopulismo boliviano y la integración regional	<b>316</b>
3.2. Análisis socioeconómico y político de Colombia, 1970-2008	<b>324</b>
3.2.1. Década de los años 70: los gobiernos de Misael Pastrana y Alfonso López, 1970-78	<b>328</b>

3.2.2. La década de los años 80: del gobierno de Julio César Turbay al gobierno de Virgilio Barco, 1978-90	<b>334</b>
3.2.3. La década de los años 90: del gobierno de César Gaviria al de Andrés Pastrana, 1990-2002	<b>343</b>
3.2.4. La primera década del siglo XXI: los gobiernos de Álvaro Uribe, 2002-10	<b>352</b>
3.2.5. El populismo en Colombia y la integración regional	<b>362</b>
3.3. Análisis socioeconómico y político de Ecuador, 1970-2008	<b>369</b>
3.3.1. La dictadura de Guillermo Rodríguez Lara, 1972-76	<b>370</b>
3.3.2. El triunvirato militar, 1976-79	<b>375</b>
3.3.3. El gobierno de Jaime Roldós Aguilera, 1979-81	<b>377</b>
3.3.4. El gobierno de Oswaldo Hurtado Larrea 1981-84	<b>379</b>
3.3.5. El gobierno de León Febres Cordero, 1984-88	<b>381</b>
3.3.6. El gobierno de Rodrigo Borja Ceballos, 1988-92	<b>384</b>
3.3.7. El gobierno de Sixto Durán Ballén, 1992-96	<b>387</b>
3.3.8. El gobierno de Abdalá Bucaram, 1996-97	<b>389</b>
3.3.9. El gobierno de Fabián Alarcón Rivera, 1997-98	<b>392</b>
3.3.10. El gobierno de Jamil Mahuad, 1998-2000	<b>394</b>
3.3.11. La Junta de Salvación Nacional, 2000	<b>396</b>
3.3.12. El gobierno de Gustavo Noboa, 2000-02	<b>398</b>
3.3.13. El gobierno de Lucio Gutiérrez, 2003-05	<b>400</b>
3.3.14. El gobierno de Alfredo Palacio, 2005-07	<b>402</b>
3.3.15. El gobierno de Rafael Correa, 2007-09	<b>404</b>
3.3.16. El neopopulismo ecuatoriano y la integración regional	<b>409</b>
3.4. Análisis sociopolítico y económico de Perú, 1979-2008	<b>410</b>
3.4.1. El período de las dictaduras militares, 1968-80	<b>411</b>
3.4.2. El período de Fernando Belaúnde Terry	<b>415</b>
3.4.3. El retorno del populismo aprista de Alan García, 1985-90	<b>419</b>
3.4.4. La llegada del neopopulismo de Alberto Fujimori, 1990-2000	<b>427</b>
3.4.5. Hacia la reconstrucción institucional, 2001-11	<b>438</b>
3.4.6. El neopopulismo peruano y la integración regional	<b>443</b>

3.5. Análisis sociopolítico y económico de Venezuela, 1970-2008	443
3.5.1. El Pacto de Punto Fijo y la institucionalización del régimen democrático venezolano	445
3.5.2. El primer gobierno de Rafael Caldera, 1969-74	451
3.5.3. El primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, 1974-79	454
3.5.4. El gobierno de Herrera Campins, la crisis de la deuda externa y las políticas de ajuste económico, 1979-84	457
3.5.5 El gobierno de Jaime Lusinchi y la ambivalencia entre el populismo y neoliberalismo, 1984-89	459
3.5.6. El segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, el neoliberalismo y el estallido de la crisis social	463
3.5.7. El segundo gobierno de Rafael Caldera y la continuidad en las políticas neoliberales	468
3.5.8. El régimen chavista, la ruptura del Pacto de Punto Fijo y la refundación del Estado venezolano	471
3.5.9. Populismo en Venezuela y la integración regional	483
<b>4. Comparativo político de los países de la CAN, 1969-2008</b>	<b>493</b>
4.1. Crisis y protesta social en los países integrantes de la CAN	496
4.2. El liderazgo populista en los países de la CAN	513
4.2.1. Populistas con debilidad en el liderazgo y en el carisma	516
4.2.2. Populismo de partido	519
4.2.3. El populismo de los <i>outsiders</i>	521
4.3. Las reformas institucionales	529
<b>5. Incidencia del neopopulismo en el proceso de la integración de la CAN</b>	<b>535</b>
5.1. El neopopulismo y la seguridad en la CAN como factor de integración	540
5.1.1. Conflictos en la CAN	540
5.1.2. El narcotráfico en la CAN	544
5.1.3. Violencia en la CAN	548

5.2. El neopopulismo y la dimensión externa de la CAN como factor de integración	<b>552</b>
5.3. El contenido de la integración y el populismo	<b>559</b>
5.3.1. Amplitud en la CAN	<b>559</b>
5.3.2. La profundización en la CAN	<b>565</b>
5.4. La fortaleza en el proceso de integración de la CAN	<b>567</b>
5.4.1. Credibilidad y eficacia del derecho de integración	<b>567</b>
5.4.2. El compromiso en la CAN	<b>571</b>
5.5. Dinámica y adaptación de la CAN	<b>576</b>
5.5.1. Influencia externa	<b>577</b>
5.5.2. Situación interna de los países	<b>579</b>
<b>6. Consideraciones finales</b>	<b>585</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>593</b>

# Introducción

El propósito de alcanzar niveles de desarrollo económico, social, institucional y cultural sostenidos, en nuestro país como en los demás Estados de la subregión andina, inevitablemente se asocia con la posibilidad de hallar formas adecuadas de integración. Esos objetivos integracionistas, de ser reales, servirían, a la vez, para potencializar los recursos propios de cada país, así como para alcanzar la concreción de marcos institucionales y políticos que fuesen herramientas para prevenir y resolver conflictos, tanto hacia adentro como hacia afuera de la comunidad así conformada.

De algún modo, desde finales de la década de los años 60, ésas fueron las ideas básicas que, por diversas influencias, como indagaremos en el capítulo 1 de este libro, dieron lugar a la generación de procesos de integración, en especial, la conformación del Pacto Andino, constituido en principio por Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile. Pese al entusiasmo inicial que rodeó la constitución del Pacto, la pronta salida de Chile del mismo y los problemas estructurales y coyunturales que se conjugaron en los dos decenios siguientes hicieron que la idea integracionista se debilitara y terminara sombreando este acto de voluntad política, perdiendo la capacidad fáctica de crear y recrear la integración como un fenómeno multidimensional, comercial, económico, productivo, político, institucional, ambiental, social y también cultural.

Los nuevos aires que van a traer los años 90, con la apertura y liberalización de las economías latinoamericanas y mundiales, además del ejemplo vívido de los procesos de integración que

han sido calificados como exitosos, como el ofrecido por la Unión Europea o la ola de Tratados de Libre Comercio, revitalizarían y abrirían nuevos horizontes a las perspectivas integracionistas de las naciones andinas. Ése precisamente es el ambiente que estuvo a la base de la reconstitución del Pacto Andino y su cambio en Comunidad Andina de Naciones (CAN), así como la búsqueda de nuevas áreas de integración regional en y desde América Latina, tales como el Mercosur, o, más actualmente, la Unasur, entre otras.

Estos cambios aperturistas, y el embate neoliberal que subyace e impacta los procesos de integración, lleva lógicamente a investigar las siguientes inquietudes: ¿cuáles formas adoptaron estas formas de integración? ¿Qué influencias recibieron? ¿Qué perspectivas reales ofrecían a las naciones andinas y cuáles obstáculos, igualmente reales, se presentan para su concreción? Éstas fueron en síntesis las preguntas que orientaron, en principio, nuestra investigación, y que dan vida sustancialmente al capítulo primero de esta publicación. En este aspecto, es notable resaltar el rastreo y la discusión bibliográfica que emerge como consecuencia de estas preguntas y que constituye una nota importante que aporta el libro a la discusión sobre el tema, pero también es necesario resaltar el análisis que se realiza, así como la interpretación y el sentido que se descubre y se hace patente en los obstáculos que frenan los procesos integracionistas, particularmente los que han afectado a la CAN.

El análisis de la temática no se queda solamente en constatar lo acaecido en estos años aperturistas, sino que también se enfoca en el estudio de otros fenómenos coetáneos, particularmente en los regímenes políticos de las naciones andinas y que son determinantes para las expectativas de integración en la región. De

esta forma, en el primer decenio del siglo XXI se presentaron en los países miembros de la CAN nuevas formas de gobierno, a las cuales se denominó, de manera genérica, como *neopopulistas*, en alusión a los regímenes que, en los años 40, 50 y en parte, los 60, dominaron la escena política latinoamericana. Los nombres de Getulio Vargas, en Brasil, o de Juan Domingo Perón, en Argentina, marcaron originariamente, acaso de manera notable, los caracteres del populismo latinoamericano como una forma peculiar de la dominación de masas desde las políticas de gobierno. Ya más actualmente, nombres como el Alberto Fujimori, Rafael Correa, Evo Morales y Hugo Chávez rememoran a estos líderes de los años 40. Estos nuevos regímenes gubernamentales andinos –y ésta es otra de las razones que nos ha motivado para emprender esta investigación– presentan caracteres peculiares fundados en objetivos y estilos de mando aceptados como neopopulistas, por lo que es importante indagar, reconocer y evaluar su influencia en los procesos de integración, más concretamente en el proceso de integración de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

La importancia que ha cobrado, en los últimos años, el fenómeno del populismo y del neopopulismo, tanto en el mundo académico como en la práctica de las cancillerías, aun en los aspectos comerciales, ha sido un estímulo muy importante para emprender este trabajo, que ha comenzado, por supuesto, intentando conformar un estado del arte sobre este tema, a la vez complejo y controversial. ¿Cuáles caracteres se hacen presentes en el populismo? ¿Cuáles características y nuevas tendencias aparecen, en términos más recientes, en los gobiernos neopopulistas? En especial, ¿de qué manera pueden influir estas tendencias y características neopopulistas en los objetivos de la integración regional? Son las

preguntas clave, y responder a ellas es en sí el objetivo del capítulo segundo de este libro. Para su logro se establecerá una revisión bibliográfica de la literatura relativa al tema y se explorarán las corrientes más importantes de este neopopulismo, a fin de llegar a un concepto preciso, claro y empírico de este fenómeno sociopolítico que acaece en los actuales gobiernos latinoamericanos. De hecho, la emergencia de liderazgos políticos neopopulistas en los Estados miembros de la CAN, en un mismo período histórico, no puede tomarse como un hecho fortuito, sino que responde a una dinámica de crisis estructural del continente, que es la que tratamos de descubrir y exponer de manera sistemática.

Es precisamente en este apartado en el que se va a proponer una de las hipótesis centrales de la investigación que consolida este libro, que consiste en postular que el neopopulismo como liderazgo de masas corresponde a momentos de crisis socioeconómicas, la cual genera a su vez el ambiente necesario para el surgimiento de núcleos marginales, particularmente informales, desclasados y desempleados, que el liderazgo neopopulista va a usar y constituir sociopolíticamente como masa a través del discurso, el cual llevará como consecuencia un régimen *sui generis*, que en algunos países toma una postura de izquierda y en otros de derecha. En síntesis, el neopopulismo se proyecta como una salida a la crisis de la región que provoca la oleada neoliberal, la cual impide a la larga que se radicalice y estalle un conflicto social que termine por desencadenar cambios radicales en las estructuras económicas y políticas de los estados de la región.

A fin de demostrar la hipótesis señalada, en los capítulos tercero y cuarto se emprende un análisis histórico y comparativo de los sistemas políticos que conforman la Comunidad Andina

de Naciones, a fin de dilucidar los principales condicionamientos y hechos sociales, económicos y políticos que facilitaron en cada nación el surgimiento y consolidación de los liderazgos neopopulistas. Son particularmente notables ciertas similitudes en las naciones andinas, tanto en la crisis económica como en la marginalidad social, así como en los liderazgos neopopulistas que se empiezan a constituir históricamente en cada uno de esos países.

Finalmente, en los capítulos quinto y sexto se busca desarrollar la segunda hipótesis fuerte del libro, consistente en demostrar la incidencia del neopopulismo en los procesos de integración, particularmente de la CAN. Para llevar a buen término esta hipótesis, se relacionan las conductas y hechos sobresalientes de los gobiernos neopopulistas de las naciones andinas, durante el último período, con los principales sucesos, conflictos y obstáculos surgidos en el seno de la Comunidad Andina de Naciones. De esta manera se busca responder: ¿cómo influyeron esas conductas de los gobiernos neopopulistas en los diferentes planos del fenómeno multidimensional de la integración regional andina? ¿Cuáles obstáculos crean al proyecto supranacional de unión e integración en una verdadera comunidad de naciones? De algún modo, estas preguntas sintetizan la inquietud original de la investigación, que busca ser resuelta a lo largo del documento, tal como lo plantean las hipótesis mencionadas.

Como corolario, es pertinente anotar que el libro busca provocar reflexiones teóricas sobre el populismo, particularmente en el debate de la filosofía política entre razón y pasión. En especial, se confronta el tratamiento tradicional del populismo, que ha postulado una visión irracional, al pensarlo como un proceso político pasional fundado en el carácter del líder y las masas. Esta mirada,

que ha imperado desde antiguo, no es más que una expresión elitista, que ve en las masas y lo popular una expresión irracional. La perspectiva adoptada en el libro cuestiona esta mirada y busca abandonar este elitismo tradicional y profundizar en un enfoque más sociológico y estructural.

De esta forma, se puede indicar que mi propósito, como el de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, y de todo el grupo de trabajo de investigación que hizo posible esta publicación, particularmente el semillero compuesto por egresados y estudiantes, consiste simplemente en presentar a la comunidad académica y profesional un aporte significativo en el conocimiento y la comprensión de las dificultades con las que tropiezan los procesos de integración regional, y en particular el más antiguo de Latinoamérica, como es el de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Como académicos y como investigadores debemos creer que el reconocimiento y la comprensión de los problemas son los primeros pasos para su superación.

Finalmente, quiero agradecer al doctor Alberto Ruano la colaboración que prestó para la conformación del documento, para dar unidad y coherencia a la presentación definitiva de la investigación. Igualmente al doctor Juan Manuel Osorio, decano de la Facultad, en el impulso otorgado para la publicación definitiva.



# **La integración regional: perspectivas, alcances y limitaciones en la CAN**



El propósito de alcanzar la integración latinoamericana ha sido, históricamente, uno de los designios fundamentales de los países del área. Esto se observa en los mismos proyectos independentistas de la época de la colonia, cuando se planteó la organización de macro Estados, como la gran Colombia o se proyectaron ideales de integración suramericana, como el “sueño bolivariano”.

Esta integración que desde el punto de vista filosófico, sociológico, económico y político resulta viable y provechosa para los países latinoamericanos, pues se trata de naciones que poseen raíces sociológicas y étnicas comunes, por su comunidad lingüística, por el carácter de haber sido miembros de la colonia española y portuguesa, lo que marcó la homogeneidad en su población, en su mayor parte mestiza e indígena. Unos derroteros o proyecciones económicas comunes, fundadas en ser países de renta media, unos con mayor nivel que otros, pero que, en general, sin establecer diferencias relevantes. Con problemas económicos y socio-políticos similares, basados en los grandes niveles de pobreza, desigualdades sociales e instituciones políticas débiles.

De aquí que los ideales bolivarianos, socialistas, liberales y conservadores proyecten filosóficamente la integración como una herramienta importante para el desarrollo de los países y una solución importante para sus condiciones de atraso y pobreza. Inclusive se enaltece en los marcos constitucionales como un valor en los preámbulos de sus cartas magnas, enfatizando como una misión de los gobiernos y las instituciones públicas la búsqueda de la integración latinoamericana.

Es viable pensar que el proceso de integración regional, no es un proceso natural, como piensa Limberg Chero, dentro de la cátedra de integración Andrés Bello,<sup>1</sup> quien la considera ligada a la naturaleza humana, sino que, por el contrario, es un proceso político en el cual se pasa por la aceptación y adaptación a las diferencias.

La integración supone la existencia de las diferencias de los miembros que intentan entrar en un proceso de este tipo. De aquí que se genere la búsqueda de ámbitos comunes, sobre los cuales se pueda constituir una comunidad y se entienda que la búsqueda de zonas comunes conlleva a que el componente clave de la integración sea la política.

Este ámbito de comunidad puede estar dado por los objetivos, intereses, homogeneidades y afinidades sociales, culturales o religiosas. En la contemporaneidad sobresalen, de acuerdo con lo postulado por Max Weber, las racionalidades económicas o los cálculos de interés, lo cual hace que el componente político sea muy fuerte a la hora de plantearse la integración comunitaria.

---

1 Limberg Chero, 2008, «Potencialidades de una integración real en la cuenca del Pacífico: los intentos en Ecuador, Perú y Chile; y sus retos a comienzos del siglo XXI», revista *Serie de Integración Social y Fronteras*, 4, Bogotá, Convenio Andrés Bello, abr.

El proceso de integración es complejo y multifacético, extensivo en el tiempo e implique las negociaciones, juegos de poder, por el mismo acoplamiento y adaptación por el que tienen que pasar los actores para el logro de sus intereses dentro del proceso de integración. Esta situación ha llevado a que los especialistas e investigadores del tema, hayan planteado diversos enfoques teóricos con la finalidad de explicar y fundamentar el fenómeno de la integración regional, tanto para su implementación como en su fortalecimiento. Algunos de ellos han surgido como derivación de las teorías de relaciones internacionales y otros como inducción de las experiencias más fructíferas y relevantes que se han dado en proceso de integración, que se constituyen en modelos paradigmáticos, como es el caso de la Unión Europea.

El objeto de este capítulo es explorar los diversos enfoques que se han producido sobre el fenómeno de la integración, para constituir, por una parte, de un estado del arte, y por otra, fijar las dimensiones e indicadores que están implícitos en él. Para ello, en primer lugar, se abordarán los orígenes mismos de la integración para, luego, estudiar uno a uno sus puntales teóricos.

### **1.1. Principales enfoques teóricos sobre la integración**

Tanto las experiencias europeas como latinoamericanas, en torno a la integración regional, han llevado a que se propongan teorías con el propósito de explicar la naturaleza, las causas y derroteros de los procesos de integración. Estas teorías surgen precisamente por el carácter problemático del proceso, pero, a su vez, intentan aportar elementos que viabilicen o faciliten su

desarrollo. De ese modo, muchas de ellas surgen de los mismos enfoques teóricos de las relaciones internacionales y de las experiencias positivas de comunidades supranacionales.

En este orden de ideas, se sintetizarán y examinarán, a continuación, las posiciones teóricas del federalismo, el funcionalismo, el neofuncionalismo, el transaccionalismo, la teoría de la interdependencia, la teoría neoclásica, el neorrealismo, el intergubernamentalismo, todos los cuales resultan ser los principales exponentes del integracionismo.

### **I.1.1. El federalismo**

El federalismo constituye un modelo clásico en los sistemas políticos. Esta visión teórica responde a la estructura tradicional de las anfictionías, en las que las entidades estatales ceden parcialmente su soberanía a un ente institucional supranacional.

La idea federalista siempre ha estado latente en los desarrollos de los procesos de integración. Tal concepción se expresaba ya en el Congreso de La Haya de 1948, en el que se manifestaba para el caso de Europa: “es urgente crear una unión económica y política [...] ha llegado la hora para las naciones europeas de transferir algunos derechos soberanos [...] afirma que la unión o la federación europea es la única solución para los problemas alemanes [...] proclama que la creación de una Europa unida constituye un elemento esencial para la creación de un mundo unido” (Congrès de l’Europe, La Haya, may. 1948).<sup>2</sup>

---

2 Edgar Vieira Posada, 2008, *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, Bogotá, Convenio Andrés Bello / Universidad Javeriana, p. 240.

Esta concepción se basa, como su nombre lo indica, en la implementación de sistemas políticos federales como un organismo de carácter supranacional, en el que confluyan debidamente la participación e intereses de los países. Para ello es fundamental establecer una Constitución supranacional, que sea aceptada por acuerdos de los actores internacionales.

Se supone, desde este enfoque, que la integración federal con su juego de organismos centrales (comunes) y autonomías (descentralizadas), es un medio para superar los conflictos entre los actores y asegurar un orden más pacífico y de intereses comunes.

Como sistema político, tendría diversos organismos (centrales y federados) con representación igualmente diversa de los actores, en los que se implementarían, en algunos casos, el unanimismo y, en otros, las mayorías calificadas. “La fórmula del federalismo implica una mezcla óptima de unidad y diversidad. Las unidades territoriales otorgan una cuota de autoridad a instituciones comunes y centralizadas pero conservan cierto grado de autonomía”.<sup>3</sup>

De acuerdo con Preston King, se identifican tres tendencias en la ideología del federalismo –centralista, descentralizado y balanceado– lo que demuestra que se trata de un concepto controvertido y elástico”.<sup>4</sup> Cada una de estas tendencias responde al énfasis acordado al sistema. Esto es, si prima más un sentido cen-

3 Ernest B. Haas, «El reto del regionalismo», en *International Organization*, vol. XII, N° 4, p. 91, citado por Stanley Hoffmann, 1979, *Teorías contemporáneas de las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos.

4 Marcela Krell, 2007, «Teorías europeas de la integración regional: límites y posibilidades de aplicación al ámbito latinoamericano», <http://marcelakrell.wordpress.com/2007-07-07/teorias-europeas-de-la-integracion-regional-limites-y-posibilidades-de-aplicacion-al-ambito-latinoamericano>.

tral en el ente supranacional, o si por el contrario, se fundamenta más en la autonomía estatal local, o si se trata de establecer un equilibrio entre lo central o lo descentralizado. En el fondo, se muestra el federalismo como un mecanismo de adaptación, de acuerdo con las circunstancias de los actores y que potencia los aspectos más eficientes de cada actor. En este sentido, la teoría observa que el carácter supranacional de la federación hace más eficiente la acción de los actores en relación con lo que ellos harían de manera autónoma e individual.

Guy Héraud, en su obra *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne. Contribution a la théorie juridique du fédéralisme*, deduce, a partir de la experiencia europea implementada en el Tratado de Roma, seis principios del federalismo: “autonomía, exacta adecuación, participación, cooperación, complementariedad y garantías”.<sup>5</sup>

Estos principios de organización del sistema federal y que se supone conllevan los mismos hechos de la integración –pues sería un sinsentido el sistema si no los suponen–, deben responder a las tres tendencias antes señaladas, ya que implica fijar políticamente el grado de autonomía, el tipo de participación, así como, en qué se adecúan. Para este autor, la clave del federalismo se encuentra en la homogeneidad regional, consistente principalmente, en la cultura, la lengua y el sentimiento.

Henri Brugmans pone más el énfasis en las bases que en el centro unificador, por lo que el aspecto fundamental se encuentra en la diversidad que se intenta agrupar y en la libre iniciativa presente desde lo local. Por ello amplía las condiciones para te-

5 .....  
Vieira Posada, *op. cit.*, p. 241.

ner un federalismo estable y durable: “el rechazo al dogmatismo, la búsqueda del compromiso, la aceptación del poder como principio de orden, la multiplicidad de poderes como garantías a las libertades, los espacios del federalismo, el principio de representatividad y el de sentido cívico”.<sup>6</sup> Estas condiciones, al igual a las ya anotadas por Héraud, son obvias por constituir un sistema federal, pues se supone que este sistema tiene su origen en una pluralidad de actores estatales y el régimen debe asegurar el hecho mismo de esta diversidad, a través de los principios y las condiciones ya anotadas.

En síntesis, se puede decir que en la propuesta federalista se pone en juego una doble acción, configurando de este modo la tendencia predominante de los sistemas políticos compuestos contemporáneos:

- Por un lado, el fenómeno de la integración, que corresponde a la fuerza misma del proceso. Busca establecer la unificación, sea económica, cultural o política;
- De otra parte, la distribución, que hace referencia al ordenamiento territorial del poder, así como a la organización funcional de competencias en los entes territoriales.

En este sentido, el proceso de integración y distribución, pretende establecer equilibrios entre un modelo unitario, que resulta extremo en los procesos de integración y un modelo compuesto o federal (confederado), que puede resultar demasiado volátil.

El equilibrio entre estos dos extremos se puede encontrar en la misma dinámica del proceso de integración. La flexibilidad de las redes de intercambio que se generan durante el proceso

6 *Ibid.*, p. 242.

facilita el hallazgo de equilibrios entre la jerarquización rígida y la volatilidad. Sí resulta claro, hoy en día, que

[...] la política se desarrolla cada vez más a través de redes de intercambio e interdependencia. Los componentes de dichas redes –una multiplicidad de poderes territoriales y de otra naturaleza– no siempre mantienen entre sí una clara organización jerárquica: todos ellos participan en la toma de una decisión política y asumen por ello la responsabilidad política pertinente.<sup>7</sup>

### **1.1.2. El funcionalismo**

Esta concepción supone establecer una visión realista con relación a las necesidades humanas. La percepción de estas necesidades es la base de la búsqueda de ayuda y cooperación grupal. En este sentido, las teorías funcionalistas racionalizan dichas necesidades para proyectar intereses, que son, para este enfoque teórico, el fundamento de la integración.

En el funcionalismo, las instituciones tienen un rol fundamental. Las instituciones desempeñan las funciones específicas otorgadas por las sociedades humanas, a fin de llevar a cabo, de la mejor manera, el logro de sus intereses. En otras palabras, las instituciones tienden a estabilizar las relaciones y cumplen las funciones necesarias para la interacción social, al asegurar, por ejemplo, el cumplimiento de los contratos y compromisos, a través de normas precisas. En esta perspectiva, las instituciones tienen como función clave la integración de diversos procesos para el logro del bienestar humano.

---

7 Josep M. Vallès, 2000, *Ciencia política: una introducción*, Barcelona, Ariel, p. 184.

Llevadas estas ideas al campo internacional, resulta, según Mitrany, que

[...] las instituciones transnacionales podían ser mejores y más eficientes proveedoras de bienestar que los Estados nacionales lo que traería aparejado dos efectos probables. En primer lugar, la realización eficiente de tareas por parte de instituciones transnacionales resultaría en un proceso de transferencia de lealtades populares que se alejarían del Estado Nación. Segundo, las probabilidades de conflicto internacional se reducirían.<sup>8</sup>

De esta manera, en el campo internacional hay que reconocer un ámbito de diversos intereses, juegos de poder, distintas agendas de discusión, lo cual lleva a que la integración determine zonas funcionales en las cuales confluyan esta diversidad de intereses, que pueden ser económicos (mercado), sociales (justicia), militares (seguridad). Las zonas funcionales permiten generar circuitos de confluencia e instituciones supranacionales que resuelven, de una manera más eficiente, las diversas problemáticas y generan el bienestar a los miembros integrados.

Esta confluencia de intereses permite el surgimiento de redes de cooperación que, en la medida de su extensión, crean organismos internacionales y poco a poco van formando una comunidad mundial. Un obstáculo a la racionalización de los intereses –que observa como lógica la búsqueda de unidad allí donde existe división– son las ideologías nacionalistas y etnocentristas, interpretadas como un factor irracional y causante, según Mitrany, de conflictos.

---

8 Krell, *op. cit.*

La concepción funcionalista manifiesta cierta desconfianza frente al Estado-nación, toda vez que es visto como una organización institucional insuficiente para proveer las necesidades humanas, en la medida en que éstas sobrepasan las fronteras estatales. En este sentido, en un mundo más globalizado y más interdependiente, económica y socialmente, las agencias e instituciones internacionales están en mejor disposición de promover el desarrollo que los entes meramente nacionales. En ese sentido, Mitrany propugna por la extensión de la red de actividades de las agencias internacionales. Éstas serían capaces de integrar las necesidades de las naciones, mediante la selección de tareas funcionales de acuerdo con las necesidades compartidas y la determinación de órganos institucionales de acuerdo con dichas funciones: “[...] *las dimensiones funcionales se determinan a sí mismas. De modo similar la función determina sus órganos apropiados. [...] Cada vez la naturaleza y la extensión del problema determinarán la forma adecuada de la institución*”.<sup>9</sup>

De acuerdo con estos postulados, se transferirían más funciones a instituciones internacionales, en virtud a los nuevos problemas emanados de la mayor globalización e interdependencia, problemas frente a los cuales los Estados demuestran ser incapaces de hallar soluciones satisfactorias. Tal dinámica nos conduce a una creciente masa de nuevas organizaciones internacionales, las cuales regulan y promueven aspectos cuya base se encuentra en la circulación internacional. Para Ernst B. Hass,

[...] los funcionalistas, en el sentido específico del término, están interesados en identificar aquellos aspectos de las necesi-

9 Vallès, *op. cit.*, p. 247.

dades y deseos humanos que existen y reclaman atención fuera del reino de lo político. Ellos creen en la posibilidad de especificar aspectos técnicos incontrovertibles de la conducta gubernamental y de tejer una red de expansión continua de relaciones internacionales institucionales sobre la base de afrontar tales necesidades. Inicialmente se concentrarían sobre las necesidades experimentadas en común, con la expectativa que el círculo de lo no controvertible se expanda a expensas de lo político, hasta que la cooperación práctica llegue a ser coextensiva con la totalidad de las relaciones interestatales. En este momento habrá surgido una verdadera comunidad mundial.<sup>10</sup>

Este enfoque, de orígenes sociológicos, parte del supuesto de desarrollos sociales al margen de la voluntad de los actores, por lo que se entiende un cierto nivel de causalidad en los procesos. El puro devenir de las interacciones sociales va configurando procesos, grupos, instituciones, estructuras que regulan y normalizan el comportamiento social. Luego, las estructuras institucionales, que dan orden a las configuraciones, van desempeñando, de acuerdo con los procesos, sus funciones específicas. Así tenemos, en el ámbito internacional, que los procesos de internacionalización y globalización realizados por los diversos agentes económicos, sociales y políticos, crean nuevas condiciones ordenadas por las nuevas estructuras internacionales, y las cuales, a su vez, recrean una cierta función acorde con los procesos dados.

La integración, entonces, surge como un proceso causal y necesario por las nuevas interacciones internacionales, que, de una manera objetiva, se generan por fuera del querer de los mismos

---

10 *Ibid.*, p. 250.

agentes. Un proceso de integración, como el de la Unión Europea, es un fenómeno que sucederá tarde o temprano por las mismas interacciones, por lo que se constituye como algo necesario a la dinámica internacional y socioeconómica. Esto explica el surgimiento de agencias, organizaciones e instituciones nuevas de integración que son el resultado de los procesos de globalización y no directamente de la voluntad de los agentes particulares.

### 1.1.3. El neofuncionalismo

Dentro de las tendencias neofuncionalistas, se pueden distinguir tratadistas de relevancia como Ernst B. Hass, Jean Monnet y Robert Schuman, Leon Lindberg y Philippe Schmitter. Para ellos existe una cierta crítica al funcionalismo, en razón a la poca diferenciación de ámbitos como lo económico, lo social y lo político, además de *“la poca disponibilidad de los gobiernos para transferir tareas políticas a una autoridad internacional”*.<sup>11</sup>

La perspectiva teórica de esta concepción, se fundamenta en los siguientes componentes conceptuales:

- Se supone que los seres humanos buscan sus propios propósitos, considerando, de manera realista, un cierto nivel de egoísmo. Dado este supuesto, la lógica de interacción genera efectos de mejoramiento común y de integración gracias a los beneficios que ésta provee. De manera coherente con este supuesto, se piensa la problemática bajo un enfoque prioritariamente económico más que socio-político: *“es por ello que la eficiencia de la integración en numerosas*

11 Vieira Posada, *op. cit.*, p. 250.

*ocasiones dependerá del grado de 'beneficios' más bien que de los propósitos. Así, la integración se orientó primero hacia formas de integración económica en lugar de integración política y social".<sup>12</sup>*

- La integración, en principio, debe realizarse en “zonas estratégicas”, primordialmente económicas, por ejemplo, el sector minero. Su importancia política, como integración, no es fuerte, aunque sí lo es su importancia económica. En este sentido, los componentes ideológicos o de poder tienen poca interferencia frente a los beneficios de la integración económica.
- El proceso de integración puede ser sectorial, pero en la medida de su funcionalidad, puede presionar al resto de componentes a entrar en el proceso.
- Se crea una autoridad supra-nacional capaz de coordinar, pero que no implica una renuncia a los intereses nacionales.
- La integración a un mayor nivel es promovida por la autoridad supra, de tal manera que el reconocimiento se traslade poco a poco de lo nacional a lo supranacional. Para ser efectiva la integración, se debe contar con un alto nivel de efectividad y de satisfacción de parte de la autoridad supra-nacional.
- En la medida de la presión social por la integración y la incorporación y reconocimiento de la autoridad supra, se genera la necesidad de crear instituciones más complejas, que den cuenta de las nuevas necesidades e incorporaciones y, a su vez, sean capaces de regularlas.
- Este proceso de integración se vislumbra como un efecto indirecto del proceso de integración económica, la cual se explica como un proceso expansivo.

---

12 *Ibid.*, p. 253.

Las tareas de edición e impresión  
de esta obra concluyeron  
en la ciudad de Bogotá  
en el mes de noviembre del año 2013.







UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ  
**JORGE TADEO LOZANO**

[www.utadeo.edu.co](http://www.utadeo.edu.co)

El libro desarrolla un análisis histórico y comparativo de los sistemas políticos de los países que conforman la Comunidad Andina de Naciones (CAN), con el fin de dilucidar los principales condicionamientos y hechos sociales, económicos y políticos que facilitaron, en cada uno, el surgimiento y consolidación de los liderazgos neopopulistas. Con base en este estudio, se propone como objetivo demostrar la incidencia del neopopulismo en los procesos de integración, particularmente de la CAN. Para ello, se relacionan las conductas y hechos sobresalientes de los gobiernos neopopulistas de los Estados andinos, con los principales sucesos, conflictos y obstáculos de integración surgidos en el seno de la Comunidad Andina de Naciones. En síntesis, el libro busca responder a las inquietudes que la academia especializada ha venido planteándose sobre la crisis de la CAN y que se pueden sintetizar en las siguientes preguntas: ¿cuáles son los obstáculos que surgieron para que el proyecto supranacional de unión e integración andina (CAN) no haya logrado generar una verdadera comunidad de naciones? ¿Cómo y en qué forma influyeron los gobiernos neopopulistas en el proceso de integración regional andina?



9 789587 1251210