

Postura frente a la integración regional de los gobiernos progresistas y neoliberales. Análisis comparativo de los casos Ecuador y Colombia 2007-2017

Anthony Enríquez Palacios^I

Resumen

Con el estancamiento del regionalismo posneoliberal, la integración regional vuelve a entrar en un periodo de transición y confusión. La nueva ola de gobiernos neoliberales trae consigo una mirada comercial de la integración; temas centrales para la región como la migración vuelven a ser relegados por el determinismo económico. Nuevamente el desarrollo de la integración regional está condicionado a la posición política de los gobiernos en la región. El objetivo principal de esta investigación es analizar, dentro de esta dualidad, qué posicionamiento político, ya sea progresista o neoliberal, tiene una postura más favorable con respecto al concepto de integración regional funcionalista, tomando como caso de estudio el accionar de los gobiernos de Ecuador y Colombia en el periodo 2007-2017.

Palabras clave: integración regional – progresismo – neoliberalismo – funcionalismo.

Abstract

With the stagnation of post-neoliberal regionalism, regional integration re-enters a period of transition and confusion. The new wave of neoliberal governments brings with it a commercial perspective on integration, central issues for the region such as migration, which are once again relegated by economic determinism. Again, the development of regional integration is conditioned on the political position of the governments in the region. The main objective of this research is to analyze, within this duality, which political position, whether progressive or neoliberal, has a more favorable position with respect to the concept of functionalist regional integration, taking as a case study the actions of the governments of Ecuador and Colombia in the period 2007-2017.

Keywords: regional integration – progressive governments – neoliberalism –functionalist.

^I Sociólogo con mención en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Correo electrónico: anthony.enriquez@hotmail.com

Introducción

La integración regional atraviesa, nuevamente, un periodo de estancamiento e incertidumbre. Los proyectos de integración posliberal, que dominaron el escenario latinoamericano durante la última década, entraron en un proceso de desintegración y deslegitimación. Iniciativas como, la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), se encuentran paralizadas y con un futuro incierto. En el caso de Unasur la mayoría de los países miembros se han retirado de la organización, dejando inconclusas todas las iniciativas y objetivos que se habían planteado para el organismo y la región.

El fin del regionalismo posliberal responde a varios procesos y cambios que se han producido en la región, sin embargo, el cambio más influyente fue el ascenso de los gobiernos neoliberales. La corriente neoliberal tiene otro enfoque con respecto a la función y objetivos que debe cumplir la integración regional. Los nuevos proyectos se fundamentan en objetivos comerciales, como la creación de un mercado ampliado regional y la búsqueda de mercados extraregionales. La Alianza del Pacífico (AP) es el organismo que mejor representa la nueva etapa de integración regional que se desarrolla en Sudamérica. “México, Colombia, Perú y Chile firmaron un acuerdo para liberalizar completamente el 93% del comercio interbloque, con el compromiso de llegar a la liberalización plena en el 2020” (Klaveren, 2018, p. 69).

A pesar de las diferencias, tanto conceptuales como ideológicas, que existen entre los dos modelos con

respecto al concepto de integración, cada modelo es presentado por sus exponentes como la mejor alternativa para la consecución de una integración regional exitosa. Los gobiernos neoliberales establecen que el regionalismo abierto (comercial) es la mejor opción para impulsar la integración en la región. Por otro lado, los gobiernos progresistas establecen que la integración posliberal (multidimensional) es la mejor forma de consolidar un proyecto de integración eficiente y adecuado para la región.

El objetivo de esta investigación es determinar qué posicionamiento ideológico se acerca más al concepto de integración regional; para esto se comparará el accionar de los gobiernos de Ecuador (progresista) y Colombia (neoliberal) entre los años 2007-2010. A través de un estudio de sus políticas exteriores, en relación a la integración regional, se desarrollará un análisis de contenido en el cual se determinará que posicionamiento ideológico, ya sea progresista o neoliberal, se acerca más al concepto de integración clásico funcionalista.

En la primera parte del artículo se aborda el concepto de integración funcionalista; cuáles son sus principales características y que se entiende por integración regional. En la segunda parte se analizan las políticas exteriores de Ecuador y Colombia en relación a la integración regional. Finalmente, el trabajo cierra con un análisis de contenido donde se compara el accionar de los gobiernos de Ecuador (progresista) y Colombia (neoliberal) con el concepto de integración funcionalista.

Teoría funcionalista de la integración regional

Una de las teorías pioneras y que mejor caracteriza a los fenómenos de la integración es la teoría funcionalista. El apareamiento de la teoría funcionalista, luego de la Segunda Guerra Mundial, permitió elaborar una visión alternativa a los paradigmas de la teoría

realista, de esta forma conceptos como soberanía y poder empiezan a ser analizados desde otras posturas. “Se empieza a cuestionar el presupuesto de que el Estado es irreductible y que los intereses de los gobiernos prevalecen, y se procede a la consideración activa de

esquemas de cooperación” (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993, p. 444). Conforme al contexto caótico que dejó la Segunda Guerra Mundial, la teoría funcionalista esperaba generar una sociedad de paz regulada por las organizaciones internacionales donde los temas técnicos primen sobre la agenda política.

El trabajo de David Mitrany es central para la teoría funcionalista y para los posteriores teóricos de la integración. Mitrany estaba seguro de que a través de un enfoque pragmático-funcional se lograría “recubrir las divisiones políticas con una amplia gama de actividades y agencias internacionales, en las que, y por las que, la vida e intereses de las naciones serían integrados” (Mitrany, 1966, p. 150). Mitrany continuaba su teoría manifestando que los sistemas gubernamentales han evolucionado y desarrollado nuevas características y tareas. Las nuevas tareas son de carácter técnico, (comunicaciones, transporte, salud, trabajo, etc.), antes que políticas.

El funcionalismo busca generar una colaboración entre gobiernos, ciudadanía y demás actores con el objetivo de satisfacer las necesidades humanas de manera colectiva. El vínculo de esta colaboración “yacería en compartir intereses comunes, permitiendo que el individuo entrase en una variedad de relaciones con distintas lealtades, no necesariamente asociadas a un territorio o espacio” (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993, p. 442). Según Mitrany (1966) la colaboración técnica que los Estados llevan a cabo, produciría un fenómeno de derrame o ramificación, es decir, que la integración en un determinado campo produciría la necesidad de integrar otros campos técnicos. “La colaboración funcional en un sector genera la necesidad de colaboración funcional en otro sector” (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993, p. 444). Por ejemplo, la integración económica centrada en la creación de un mercado común, generaría a la postre la necesidad de colaborar en otros campos, como transporte, impuestos, inversiones, seguridad social, políticas monetarias, etc. Se espera que las ganancias o beneficios de un sector ya integrado, animen a determinados grupos a favorecer la integración en otros sectores. Esta lógica expansiva debería ser la encargada de fortificar la integración.

La teoría de la integración fue posteriormente fortalecida por el trabajo de Ernest Haas. El

neofuncionalismo de Haas define a la integración como un proceso “por el cual los agentes políticos en diversos entornos nacionales están convencidos de cambiar su lealtad, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes” (Haas E., 1958, p. 16). Dentro de esta nueva aproximación toma relevancia el concepto de supranacionalidad, al que se lo define como “un conjunto de normas jurídicas e institucionales que rigen las relaciones de los Estados miembros de un proceso integrador” (Enríquez, 2017, p. 103).

Para el neofuncionalismo es necesario un organismo central que articule y regule todas las demandas que se producen en la integración de los Estados. La necesidad de un ente supranacional debería surgir como iniciativa de todas las partes, con el objetivo de establecer un sistema común de reglas y procedimientos. La cesión de lealtades hacia un nuevo centro representa una de las características fundamentales de la integración regional, según Haas.

El estudio de la integración regional busca explicar cómo y por qué los Estados dejan de ser totalmente soberanos, mezclándose y fusionándose voluntariamente con sus vecinos hasta perder los atributos tácticos de su soberanía, mientras adquieren nuevas técnicas para resolver los conflictos entre ellos (Haas E., 1970, p. 610).

Otro concepto que es profundizado por el neofuncionalismo es el Spill Over o derrame. En una investigación respecto a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), Haas (1975) realiza un análisis e identifica que en un inicio los grupos de poder, ligados a los sectores del acero y del carbón, eran reacios a la integración; una vez que la comunidad entra en funcionamiento y empieza a conseguir resultados exitosos, los diferentes grupos que en un principio estaban reacios a la integración, reúnen esfuerzos para integrar otros sectores a la espera de lograr semejantes resultados. La necesidad de integrar otros sectores no sólo responde al afán de conseguir más ganancias sino también a la necesidad de generar mecanismos para solucionar los problemas que se crearon en la etapa inicial de la integración. Considerando este proceso, se establece que la integración es un proceso que presenta un progresivo aumento de

las transacciones (comercio, migración, educación, capital), lo que genera una alta interdependencia entre los actores integrados, haciendo necesario la creación de órganos rectores a nivel supranacional.

Los conceptos introducidos por Haas establecen los lineamientos básicos para los proyectos de integración regional, de esta forma se evita denominar integración regional a proyectos que no presentan ninguna de las características antes mencionadas. El uso político que se ha dado al concepto de integración regional en las últimas décadas ha generado que proyectos que se asemejan a foros sean catalogados

como procesos de integración regional como el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la cual no tiene ninguna forma de organización política supranacional, ni tampoco la contempla en un futuro cercano.

El análisis de la postura frente a la integración regional de los gobiernos progresistas (Ecuador) y neoliberales (Colombia), se realizará tomando en cuenta el concepto funcionalista y neofuncionalista, de esta forma, se tendrá un parámetro objetivo que permitirá concluir qué tipo de postura política es más favorable a la integración regional.

La política exterior ecuatoriana y colombiana frente a la integración regional

Para el presente caso de estudio la comparación entre los dos países parte de la presunción teórica de que la postura política de Ecuador, en aquellos años, fue progresista mientras que la postura política de

Colombia se enmarcaba en el neoliberalismo. A través de esta diferenciación se espera encontrar directrices que determinen qué postura política es más cercana a los procesos de integración regional.

Política exterior de Colombia

La constitución de la República de Colombia es la instancia principal que establece los principios y lineamientos que deberá tener la política exterior. Todos los planes que el gobierno desarrolle con respecto a la política exterior, deberían respetar y seguir las bases constitucionales. En el caso colombiano la última Constitución fue aprobada en 1991, dentro de esta Constitución existen ciertos artículos que establecen las reglas y principios de la agenda internacional. Sin embargo, las directrices que establece la Constitución con respecto a la política exterior son en su mayoría directrices generales, debido a ello existen otras instancias que establecen lineamientos más específicos para la política exterior.

El Plan Nacional de Desarrollo, que se elabora cada cinco años, es el documento oficial que establece la hoja de ruta para la política exterior. A través de este documento oficial se establecen los objetivos y metas que la política exterior debe cumplir. Es importante

señalar que este documento de planeación atañe a todas las políticas públicas que desarrolle el gobierno.

En orden a los parámetros de temporalidad establecidos en esta investigación, analizaremos los Planes de Desarrollo 2010-2014 / 2014-2018, todos bajo el gobierno de Juan Manuel Santos. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, cuenta con cuatro ejes transversales que están presentes en todas las propuestas y planes. Los ejes son: innovación, el buen gobierno, la relevancia internacional y la sostenibilidad ambiental. Bajo el eje de relevancia internacional se establecen todos los objetivos e indicadores que tendrá la política exterior colombiana.

La sección de relevancia internacional menciona que la política exterior colombiana debe estar orientada a lograr una mayor participación en los mercados internacionales y en las agendas multilaterales de desarrollo. Con el objetivo de cumplir estas premisas

el Plan establece tres lineamientos: la inserción productiva a los mercados internacionales, la participación en la política internacional y el desarrollo fronterizo.

El lineamiento de inserción productiva a los mercados internacionales es el lineamiento que más espacio ocupa en el accionar de la política exterior colombiana. La mayor parte de los esfuerzos dentro de la agenda internacional, se centran en este aspecto. Según el Plan de Desarrollo 2010-2014:

En la última década, se ha implementado satisfactoriamente una estrategia de inserción en la economía global, con el objetivo de maximizar los beneficios de un acceso preferencial estable y de largo plazo de la oferta de bienes y servicios a los grandes mercados del mundo (...) sin embargo, Colombia sigue siendo una economía cerrada, las tasas de arancel promedio siguen siendo altas con respecto a otros países (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, p. 672).

De la misma forma, se menciona que más del 50% de las exportaciones de Colombia se concentran en sólo dos destinos: Venezuela y Estados Unidos, lo que genera una situación de vulnerabilidad (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, p. 674).

Para contrarrestar estos problemas, el gobierno estableció ciertas estrategias que deben ser llevadas a cabo por la política exterior colombiana. Una de ellas es la negociación, implementación, y administración de acuerdos financieros. A través de esta estrategia se espera “remover las barreras arancelarias y no arancelarias que enfrentan los exportadores colombianos, y la integración a cadenas internacionales de valor” (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014).

En línea al cumplimiento de este objetivo, se espera desarrollar la estrategia para la zona Asia-Pacífico en coordinación con la Cancillería y el Ministerio de Comercio. Además se establece la necesidad de seguir participando en el Foro ARCO del Pacífico Latinoamericano, y de fortalecer el ingreso a la Asociación de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Por último, se plantea la inserción a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), todo esto es línea a cumplir con el objetivo de inserción a la economía mundial

por parte de Colombia (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014). En su mayoría, la política exterior colombiana está marcada por el objetivo de abrir mercados e insertarse en la economía mundial.

Otro aspecto relevante del plan nacional de desarrollo 2010-2014, es la importancia que se le da a la cooperación internacional. Se concibe a la cooperación internacional como un instrumento de política exterior estratégico para el desarrollo de Colombia. Debido a esto se propuso la creación de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2010-2014. La cual “como documento gubernamental orientará la cooperación pública y privada que reciba y otorgue el país” (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, p. 679). De la misma forma se establece que se reforzará las estrategias de cooperación sur-sur, con especial énfasis en aumentar la cooperación con las regiones de África y la región de Asia Pacífico.

El segundo Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 representa una continuidad del Plan anterior, los principios generales para la planificación de las políticas públicas siguen siendo los mismos. En este plan se dispuso que la agenda internacional, “tienen que promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y la cooperación internacional” (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, p. 641). Con el objetivo de asegurar los intereses nacionales, se dispuso que la política exterior colombiana debe diversificarse en aspectos geográficos y temáticos.

Con respecto a la integración regional los planes nacionales de desarrollo no establecen ninguna estrategia específica en concreto, se menciona que Colombia aumentará su participación en organismos como la Unasur o la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), pero no se especifican acciones concretas. Tan solo en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se menciona por primera vez al proceso de integración profunda entre Colombia, México y Perú, el cual posteriormente se convertiría en la Alianza del Pacífico. Este proyecto de integración comercial es el que más atención abarca en la planificación del gobierno de Juan Manuel Santos, se espera que las negociaciones avancen para “facilitar el movimiento de personas, el movimiento de capitales, el comercio de servicios y el acceso al mercado” (Plan Nacional de

Desarrollo 2014-2018, p. 677). Los silencios y la poca planificación con respecto a la integración regional,

dice mucho del real compromiso del gobierno neoliberal colombiano con la integración.

La política exterior de Ecuador

A partir del año 2008, con la aprobación de la nueva constitución, la integración regional se tornó un eje central de la política ecuatoriana. La Constitución de Montecristi incluyó un capítulo completo con respecto a la integración. En el capítulo tres, denominado Integración Latinoamericana, se incluyeron directrices y normas generales con respecto a la posición del Estado frente a la integración regional. Este capítulo está compuesto por un artículo, el cual establece: “La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado” (Art. 423).

Para cumplir con este objetivo la constitución establece siete puntos que el Estado ecuatoriano se compromete a cumplir. Los puntos más significativos son:

1. Impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 187).
2. Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 187).

3. Favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 187).

A través de estos puntos se puede observar la importancia y el compromiso del gobierno ecuatoriano con la integración regional. De la misma forma, los lineamientos establecidos muestran la intención de promover una integración holística, que abarque temas comerciales culturales y sociales. El apoyo a la implementación de estructuras supranacionales es otro factor que demuestra el compromiso, al menos retórico, del país con la integración latinoamericana. Como se señaló en capítulos anteriores, el establecimiento de mecanismos supranacionales es un requisito indispensable para la creación de proyectos regionales sólidos y efectivos.

Los Planes Nacionales para el Buen Vivir definen las líneas de acción de todas las políticas públicas, incluidas la política exterior. A través de estos planes se determina cuáles serán los lineamientos y la postura del gobierno con respecto a la integración regional.

En Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, considera a la integración como el método más idóneo para la inserción internacional del Estado ecuatoriano. El gobierno establece que la inserción basada en la integración permite generar un mecanismo de inserción “cosmopolita de justicia transnacional y supranacional que incentive las relaciones armónicas entre los Estados” (Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, p. 254). De esta forma, se busca romper con los mecanismo del modelo neoliberal el cual, propone al mercado como el ente regulador de las relaciones internacionales.

La integración latinoamericana también se convierte en un mecanismo orientado a la consecución de una soberanía común. No obstante, para que esto se materialice, se menciona que es necesario fortalecer iniciativas como la creación de una moneda común, el establecimiento de un espacio arancelario común y la implementación de una identidad sudamericana. Cabe señalar que cuando se menciona el concepto de soberanía, se incluyen diferentes ejes, como el comercial, económico, cultural, energético y alimenticio (Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013).

En miras a lograr un sistema latinoamericano integrado, el Ecuador se compromete a mejorar las relaciones con organismos de integración como la Comunidad Andina (CAN). “El país busca potenciar sus relaciones comerciales dentro de la CAN. Aumentar los flujos de bienes y servicios, para propiciar relaciones más cercanas entre los pueblos” (Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, p. 256). De la misma forma, se establece que el país profundizará la integración regional a través de Unasur. Parte de los esfuerzos se centrarán en vincular la CAN y El Mercado Común del Sur (Mercosur), dentro de la Unasur.

Otras acciones que promueven el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, y que serán parte fundamental de la política exterior ecuatoriana con respecto a la integración regional son:

1. Mejorar la conexión entre Sudamérica y Centroamérica.
2. Anteponer las negaciones en bloque con los demás países de la región, para lograr acuerdos positivos y un mayor poder de negociación.
3. Consolidar la institucionalidad financiera regional, como alternativas a los organismos financieros tradicionales.

Por último, el Plan Nacional establece que el Ecuador debe convertirse en un eje central de la integración en la región.

Ecuador debe posicionarse de manera estratégica en el continente para ser el pivote de la integración, como

Bruselas lo ha sido para la Unión Europea. El hecho de que Quito sea la sede de la Secretaría General de Unasur y del Consejo Sudamericano de Defensa, abre un abanico de oportunidades para el país (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, p. 256).

En el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, a través del objetivo 12, se reafirma la postura del gobierno con respecto a la integración regional. El fortalecimiento y la promoción de los procesos de integración siguen siendo el centro de la agenda internacional, sin embargo, en este Plan Nacional se le otorga a la integración un rol más político. El gobierno establece que la integración de la región servirá como mecanismo de ruptura de las realidades existentes y como catalizador de nuevos órdenes basados en la justicia y la solidaridad. Siguiendo la misma línea se vuelve a resaltar que la integración debe exceder lo comercial, “es un mecanismo para la construcción de relaciones de paz y solidaridad en la región, así como un espacio para la construcción de infraestructura en común y regímenes de comercio justo” (Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, p. 334). Bajo este marco se menciona la necesidad de potenciar los nuevos proyectos de integración como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), Unasur y La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Las estrategias más relevantes que promueve el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, con respecto a la profundización de los procesos de integración con América Latina y el Caribe son:

1. Impulsar el fortalecimiento institucional de los organismos de integración latinoamericana –en particular, ALBA, CELAC y Unasur– como espacios de convergencia política, económica, social, cultural y del conocimiento.
2. Afianzar el poder negociador de los países de la región en las negociaciones multilaterales, a través de acciones colectivas y consensuadas, en el marco de los organismos de integración latinoamericana.
3. Consolidar la integración regional en términos de complementariedad política, cultural,

productiva, financiera, científico-tecnológica, energética, ambiental.

Por último, cabe señalar que los planes de desarrollo, bajo el gobierno de Rafael Correa, introdujeron en la planificación de la política exterior un nuevo concepto de soberanía. Tanto el Plan de Desarrollo Nacional 2007, como los Planes Nacionales del Buen Vivir 2009-2013 / 2014-2017 que desarrollaron un concepto diferente de soberanía, según el cual la soberanía debe ser entendida “a partir de sus implicaciones políticas, territoriales, alimentarias,

energéticas, económicas y culturales” (Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, p. 243). Según el gobierno, solo a través de este concepto se puede garantizar la autodeterminación e independencia del país.

Una vez descrito los documentos de cada gobierno, pasaremos a realizar un análisis comparativo de las dos políticas exteriores y su postura con la integración regional. De esta forma, se pretende determinar qué tipo de posicionamiento político es más cercano al concepto de integración regional funcionalista.

Análisis comparativo

Como se pudo observar, la política exterior colombiana cuenta con tres ejes que determinan su acción. El eje que más espacio y contenido ocupa es el de inserción productiva a los mercados internacionales. A través de este eje lo que se busca es la firma de tratados comerciales y la apertura de nuevos mercados extrarregionales que favorezcan las exportaciones colombianas. Para el cumplimiento de este objetivo, el gobierno colombiano dispuso una cantidad de estrategias que se espera sean cumplidas mediante la acción de la política exterior. Entre las estrategias más importantes se puede mencionar la participación en el Foro ARCO del Pacífico latinoamericano, el ingreso a la Asociación de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el fortalecimiento de Alianza del Pacífico (AP) y, por último, el ingreso a la Organización para la Cooperación y desarrollo Económico (OCDE). Cabe señalar que estas son sólo algunas de las estrategias que se plantean dentro de la iniciativa de Asia-Pacífico, llevada a cabo por el Ministerio de Comercio Exterior y la Cancillería; existen un sin número de estrategias orientadas a cumplir con la inserción productiva a los mercados Internacionales de Colombia.

Con respecto a los otros ejes los documentos de política exterior no establecen tantos mecanismos ni estrategias, como en el de inserción productiva. El eje de desarrollo fronterizo presenta ciertas novedades

como la creación de gabinetes binacionales o la articulación de programas conjuntos con los países vecinos; pero en relación con la pregunta de investigación, la planificación de la política exterior colombiana dice muy poco acerca de la integración regional. Dentro del eje de política internacional se mencionan ciertas acciones como profundizar vínculos políticos, sociales y económicos con América Latina, en especial con los vecinos. Sin embargo, no se agrega ningún detalle ni actividad en específico. Con respecto a los organismos de integración como la Unasur, la CAN o la Aladi, el gobierno colombiano menciona que buscará fortalecer la participación de Colombia dentro de estas organizaciones, pero de igual forma no se establecen ni mecanismos, ni estrategias, ni ninguna actividad en concreto. Sin embargo, existe una variación con respecto a la posición de Colombia frente al proyecto de la Alianza del Pacífico. Dentro de los documentos de política exterior se pudo evidenciar que existe un apoyo a la consolidación del área de integración profunda, compuesta por Chile, México, Perú y Colombia, se especifica claramente que se continuará con los procesos para la consolidación de una zona de libre comercio.

La política exterior ecuatoriana tuvo una gran variación luego de la aprobación de la Constitución de 2008. La carta magna estableció los principales lineamientos para la política exterior, dentro de los

cuales se incluyó a la integración regional como un objetivo central.

Como se pudo evidenciar, la integración pasó a ser considerada como el método principal de inserción internacional; se esperaba que a través de la integración se genere una inserción justa y en igualdad de condiciones. De esta forma, se dejaba de lado la postura neoliberal que establece que la inserción se debe dar a través de la búsqueda de mercados. La integración regional también asumió un rol geopolítico dentro de la planificación del gobierno ecuatoriano, lo que generó que pierda su rol pragmático como las negociaciones en bloque o la creación de un mercado ampliado regional.

La integración tuvo un papel central dentro de la política exterior ecuatoriana y debido a ello se formularon diversas estrategias orientadas al fortalecimiento

de los procesos de integración. Se planteó la Unasur, como el modelo de integración regional central, se buscó integrar la CAN y el Mercosur dentro de Unasur, para dotarle a este organismo de la parte comercial. También se propuso la creación de instituciones financieras regionales como el Banco del Sur y la creación de un organismo de Derechos Humanos regional. A través de todas estas estrategias se esperaba fortalecer los proyectos de integración regional.

La integración para el gobierno progresista del Ecuador fue un objetivo primordial que atravesó toda la planificación de la política exterior. El gobierno ecuatoriano presidido por Rafael Correa centró su apoyo en los proyectos de integración multidimensionales, en varias ocasiones criticó los proyectos que se enfocaban en la integración comercial como la Alianza del Pacífico.

Consideraciones finales

Luego de analizar las dos posturas (neoliberal / progresista), podemos determinar ciertas características de los posicionamientos políticos con respecto a la integración regional. Por un lado, a través del análisis de la política exterior colombiana se puede observar que los países con una postura neoliberal perciben a la integración regional como un espacio de desarrollo comercial, por lo tanto, fortalecen y promueven proyectos de integración económica, que permitan una liberalización del comercio intrarregional y la apertura de nuevos mercados extrarregionales.

La visión neoliberal de la integración no busca generar proyectos multidimensionales; la integración en áreas de infraestructura, seguridad, movilidad humana y demás, quedan reducidas a un segundo plano por el determinismo comercial. Otra característica de la integración neoliberal es la estructura intergubernamental que adoptan los organismos de integración. Esta característica dificulta la generación de estructuras supranacionales que promuevan y controlen los procesos de integración.

Por otro lado, la postura progresista, representada en el caso ecuatoriano, concibe a la integración regional como un instrumento primordial para la inserción internacional del país. Cabe señalar que la postura progresista promueve proyectos de integración multidimensionales que incluyen temas sociales, culturales y políticos, sin embargo, dejan de lado el tema comercial que es central al inicio de la integración ya que genera beneficios inmediatos que incentivan a seguir con el proceso de integración. Por último, cabe señalar que los gobiernos progresistas proponen la creación de estructuras supranacionales que promuevan la integración regional, sin embargo, como se pudo observar en el caso ecuatoriano, existe un discurso fuerte con respecto a la defensa de la soberanía, lo que conlleva a que se generen contradicciones al momento de ceder espacios y formar organizaciones supranacionales.

Finalmente, se puede concluir que tanto la postura progresista como la neoliberal con respecto a la integración regional, no responden al concepto

funcionalista en su totalidad. Las dos posturas promueven proyectos de integración débiles ya que no comprenden todos los elementos para generar una integración regional estable y duradera; La postura progresista deja de lado el ámbito comercial, mientras que la corriente neoliberal deja de lado la integración multidimensional y se opone a la creación de instituciones supranacionales.

El desarrollo de la integración regional no puede seguir dependiendo de las posturas políticas que asuman los países de la región. La integración es una herramienta valiosa para todos los países dependientes latinoamericanos, ya que al formar un bloque regional se pueden implementar negociaciones conjuntas que permitan aumentar el poder de negociación. Por otro lado, la integración permite generar mecanismos conjuntos para solucionar problemas transnacionales que afectan a la región, como la migración,

el narcotráfico y demás. De igual forma, una articulación política de los países permitirá la implementación de políticas regionales que ayuden a combatir la pobreza la desigualdad y demás problemas estructurales.

La integración debe estar por encima de los posicionamientos políticos y para lograr generar un proyecto estable y a largo plazo, se necesita llegar a un consenso en varios puntos. Primero se debe decidir que se pretende integrar Sudamérica o Latinoamérica, luego se debe definir qué modelo de integración es el más adecuado. Para de esta forma, delimitar un modelo de desarrollo regional que permita establecer cuál sería el mejor modelo de integración, ya sea con una organización intergubernamental o supranacional. Una vez definidas y delimitadas estas cuestiones se podrán dar paso a un proyecto de integración regional que aglutine a todos los países y sea efectivo.

Referencias

- Asamblea Constituyente de Colombia (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá.
- Asamblea Constituyente de Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Ciudad Alfaro.
- Carrión, F. (1986). *Política exterior del Ecuador*. Quito: Editorial Universitaria.
- Carrión, F. (2017). *Ecuador: entre la inserción y el aislamiento*. Quito: FLACSO.
- Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Enríquez, J. (2017). *La Nacionalidad en el Ordenamiento Constitucional Ecuatoriano*. Quito: Editorial Jurídica Ecuatoriana.
- Gobierno Nacional de Colombia (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá.
- Gobierno Nacional de Colombia (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá.
- Haas, E. (1975). *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.

- Van Klaveren, A. (2018). “El eterno retorno del regionalismo latinoamericano”. *Nueva Sociedad*, (275), 62-72.
- Lasagna, M. (1995). “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”. *Estudios Internacionales*, 387-409.
- Lasagna, M. (1996). “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”. *Revista CIDOB d’afers internacionals*, 45-64.
- Linz, J. J. (2013). “Los peligros del presidencialismo”. *Revista latinoamericana de política comparada*, 11-31.
- Malamud, A. (2010). “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico”. *Relaciones Internacionales*, 113-135.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2006). *Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020*. Quito.
- Mitrany, D. (1966). *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development*. Londres: Royal Institute of International Affairs.
- Natanson, J. (2018). “La integración es un Elefante Blanco”. *Le Monde Diplomatique* (272). Disponible en: <http://www.eldiplo.org/212-la-des-integracion-de-america-latina/la-integracion-es-un-elefante-blanco/>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (s.f.). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (s.f.). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito.