

AMÉRICA LATINA: ¿INTEGRACIÓN O COALICIONES DE INTERESES?



OCTUBRE - NOVIEMBRE
2026



▶ GUÍA DE LECTURA

DE UN VISTAZO

| 1

RESUMEN

| 3

INTRODUCCIÓN

| 4

1. ¿Cómo avanzar hacia un modelo de cooperación comparable al de la UE?

| 6

2. De la integración a la coalición de intereses

| 7

CONCLUSIONES

| 10





▶ DE UN VISTAZO I

DE LA INTEGRACIÓN A LAS COALICIONES DE INTERESES

- América Latina acumula casi ocho décadas de experiencias de integración y cooperación regional
- Pese a los avances, ninguno de estos procesos ha alcanzado un grado de integración económica e institucional comparable al de la Unión Europea
- La experiencia acumulada no debe abandonarse, pero el nuevo escenario internacional exige mecanismos más flexibles de cooperación

LOS LÍMITES EFECTIVOS DE LA INTEGRACIÓN TRADICIONAL

- Los procesos regionales han estado condicionados por los cambios políticos nacionales y por las divergencias ideológicas entre los gobiernos.
- El resultado es una proliferación de organismos e iniciativas que no siempre se traducen en capacidad efectiva

UNA ALTERNATIVA: COALICIONES DE INTERESES

- La propuesta consiste en complementar la integración tradicional con coaliciones de intereses, **basadas en alianzas de geometría variable y centradas en cuestiones concretas.**
- Permitirían que los países cooperen donde existan intereses coincidentes, sin necesidad de alcanzar previamente acuerdos integrales.
- La cooperación podría desarrollarse mediante mecanismos bilaterales o multilaterales, formales o informales, sin exigir nuevas estructuras supranacionales ni cesiones adicionales de soberanía.
- El objetivo sería pasar de una integración concebida como proyecto global a una **cooperación funcional, selectiva y transversal.**



▶ DE UN VISTAZO II

| FUNCIONES ESENCIALES

- **Coordinación política:** definir posiciones comunes sobre asuntos estratégicos
- **Coordinación técnica:** convertir esas posiciones en acuerdos y propuestas operativas
- **Capacidad analítica y de ejecución:** elaborar marcos normativos, identificar oportunidades y garantizar mecanismos de financiación y aplicación
- Para ello, no sería necesario crear una nueva arquitectura institucional, sino **aprovechar y reforzar las instituciones regionales existentes**

| DOS ÁMBITOS INICIALES DE APLICACIÓN

- **Una posicionamiento adaptado a la realidad del siglo XXI:** Adaptarse a un escenario internacional caracterizado por la competencia entre grandes potencias.
- **Materias primas críticas y estratégicas:** coordinar posiciones de los países productores frente a Estados Unidos, China o la Unión Europea para mejorar las condiciones de acceso a mercados, atraer inversión, favorecer la transferencia tecnológica, impulsar la transformación industrial y aumentar la participación regional en las cadenas globales de valor.



RESUMEN

Desde la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960 hasta proyectos posteriores como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la región ha acumulado numerosos proyectos de integración, pero ninguno ha alcanzado un grado comparable al de la Unión Europea.

En el siglo XXI la integración empezó a adquirir también una dimensión política. El llamado giro a la izquierda favoreció la creación de organismos como UNASUR en 2008, mientras que Venezuela impulsó el ALBA. Paralelamente, países como Chile, Colombia, México y Perú apostaron por la Alianza del Pacífico, con una orientación económica diferente. El problema volvió a ser la dependencia de los cambios políticos nacionales. Cuando cambiaban los gobiernos, cambiaban también las prioridades de integración. UNASUR prácticamente quedó paralizada tras el giro político de varios países sudamericanos, mientras que otros organismos tampoco consiguieron convertirse en estructuras supranacionales sólidas.

La región no debe desechar todo lo avanzado en materia de integración. Son 80 años de experiencia, creación de instituciones y un bagaje construido. Pero es necesario crear otro tipo de estructuras más flexibles para acometer los desafíos del nuevo escenario internacional y alcanzar cierta coordinación en el tablero mundial. En ese sentido, una alternativa pasa por formar coaliciones de intereses entre países latinoamericanos. Serían alianzas de geometría variable y centradas en temas específicos con socios —especialmente potencias medianas y economías emergentes— que compartan suficientes puntos en común para emprender acciones conjuntas.

DESPUÉS DE 80 AÑOS DE EXPERIENCIA EN LA CREACIÓN DE INSTITUCIONES, ES MOMENTO DE IMPULSAR ESTRUCTURAS MÁS FLEXIBLES Y ADAPTADAS A LA NUEVA GEOPOLÍTICA MUNDIAL,

El desafío estratégico radica en elegir de forma selectiva —recurriendo a la diversificación cuando sea posible y al alineamiento cuando sea necesario—, sin dejar de mantener un margen de maniobra. La idea es basar la relación en la cooperación funcional frente a la creación de nuevas instituciones. La experiencia de la región ha demostrado que **los mecanismos institucionales que exigen un consenso total han dado lugar, a menudo, al bloqueo de iniciativas** e incluso a la paralización de organizaciones o foros enteros.

La coalición de intereses resulta más adecuada para la realidad latinoamericana actual porque parte de una premisa distinta: la integración no tiene por qué conducir necesariamente a la creación de un bloque político-económico homogéneo ni exigir cesiones de soberanía. En una región caracterizada por frecuentes cambios de gobierno, divergencias ideológicas y prioridades nacionales muy diferentes, **resulta más viable cooperar allí donde existen intereses coincidentes**, ya sea en energía, infraestructuras, comercio, seguridad, defensa o lucha contra el crimen organizado.



▷ INTRODUCCIÓN

El ideal de integración es muy antiguo en América Latina. Desde la creación de la ALALC en 1960 hasta proyectos posteriores como ALADI, CAN, MERCOSUR, UNASUR, ALBA o CELAC, la región ha acumulado numerosos proyectos de integración, pero ninguno ha alcanzado un grado comparable al de la Unión Europea que siempre fue visto como el modelo a seguir.

El impulso moderno a la integración llegó después de la Segunda Guerra Mundial. En 1948 se creó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que defendió la industrialización y una mayor cooperación económica entre los países latinoamericanos.

La idea era que unos mercados nacionales pequeños dificultaban la industrialización y que la integración podía permitir alcanzar economías de escala.

El primer gran proyecto fue la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960 por el Tratado de Montevideo. Su objetivo era crear progresivamente una zona de libre comercio latinoamericana.

Sin embargo, el proteccionismo, las diferencias económicas entre los países y las dificultades para eliminar las barreras comerciales hicieron que el proyecto avanzara mucho menos de lo previsto.

En 1980, la ALALC fue sustituida por la ALADI, que adoptó un enfoque más flexible. Paralelamente surgieron proyectos subregionales: el proceso de integración centroamericano en los 60, el Pacto Andino, creado en 1969, y posteriormente el MERCOSUR, fundado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Los años noventa parecieron abrir una nueva oportunidad. Con la democratización y la liberalización económica, hubo un nuevo impulso integrador.

MERCOSUR avanzó considerablemente en el comercio regional y apareció la idea de construir una América Latina más conectada económicamente.

**“SE NECESITA UN MODELO DE DEFENSA DE
LOS INTERESES COMUNES INDEPENDIENTE
DE LOS CICLOS POLÍTICOS Y DE LOS
CONTINUOS CAMBIOS DE GOBIERNO.”**

En el siglo XXI la integración empezó a adquirir también una dimensión política. El llamado giro a la izquierda favoreció la creación de organismos como UNASUR en 2008, mientras que Venezuela impulsó el ALBA.

Paralelamente, países como **Chile, Colombia, México y Perú** apostaron por la **Alianza del Pacífico**, con una orientación económica diferente.



El problema volvió a ser la dependencia de los cambios políticos nacionales. Cuando cambiaban los gobiernos, cambiaban también las prioridades de integración. UNASUR prácticamente quedó paralizada tras el giro político de varios países sudamericanos hacia la derecha desde 2015, mientras que otros organismos tampoco consiguieron convertirse en estructuras supranacionales sólidas:

- **El giro a la izquierda favoreció la creación de UNASUR en 2008**, impulsada especialmente por Brasil y Venezuela, como espacio de coordinación política y cooperación regional. Sin embargo, el posterior giro político hacia gobiernos de centro-derecha provocó el debilitamiento de UNASUR.
- **En 2019, varios países —entre ellos Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú— impulsaron Prosur**, concebido como un nuevo mecanismo de cooperación sudamericana que sustituyera en la práctica a UNASUR. **Pero Prosur tampoco consiguió consolidarse.** Los posteriores cambios de gobierno -hacia la izquierda- volvieron a modificar las alianzas regionales y el proyecto perdió impulso.



1. ¿CÓMO AVANZAR HACIA UN MODELO DE COOPERACIÓN COMPARABLE AL DE LA UE?

La sucesión UNASUR-Prosur ilustra perfectamente uno de los problemas centrales de la integración latinoamericana: la excesiva dependencia de los ciclos políticos nacionales y la ausencia de un proyecto institucional.

UNASUR y Prosur muestran que en América Latina muchas veces no se construye una integración que sobreviva a los gobiernos, sino organizaciones que reflejan a los gobiernos que las crean.

Para **acercarse al modelo de la UE, hay que superar tres factores** que desencadenan este proceso:

- **Déficit de liderazgo:** falta de países o dirigentes capaces de impulsar proyectos de integración de manera sostenida y de asumir los costes políticos que implica liderarlos
- **Déficit de institucionalidad:** instituciones regionales débiles, con poca capacidad para hacer cumplir los acuerdos y con una fuerte dependencia de la voluntad de los gobiernos de turno
- **Exceso de nacionalismo:** los Estados siguen privilegiando sus intereses nacionales frente a los objetivos colectivos, lo que dificulta ceder soberanía y mantener políticas comunes a largo plazo

PROSUR es un ejemplo perfecto como reacción a UNASUR que nace con el giro político de la izquierda latinoamericana.

Al cambiar el mapa político desde 2015 por el “giro a la derecha”, UNASUR entra en crisis y aparece PROSUR en 2019 impulsado por gobiernos de orientación diferente. Posteriormente vuelve a cambiar el mapa político y PROSUR pierde protagonismo.

La proliferación de CELAC, UNASUR, PROSUR, MERCOSUR, CAN, ALBA, Alianza del Pacífico, etc., convive con la ausencia de un mecanismo regional capaz de coordinar eficazmente respuestas comunes.

“PARA ACERCARSE AL MODELO DE INTEGRACIÓN DE LA UE HAY QUE SUPERAR TRES FACTORES: FALTA DE LIDERAZGO, EXCESO DE NACIONALISMO Y DÉFICIT DE INSTITUCIONALIDAD”

Habría incluso un cuarto componente que se ha erigido como obstáculo para la integración: la falta de capacidad financiera para sostener los procesos de integración.

Los proyectos encabezados por Hugo Chávez se hundieron cuando, a la desaparición del liderazgo carismático y regional de Chávez en 2013 se unió la crisis económica que empezó a sufrir el país lo que acabó hundiendo los proyectos de integración chavistas.



2. DE LA INTEGRACIÓN A LA COALICIÓN DE INTERESES

La región no debe desechar todo lo avanzado en materia de integración. Son 80 años de experiencia, creación de instituciones y un bagaje construido.

Pero es necesario crear otro tipo de estructuras más flexibles para acometer los desafíos del nuevo escenario internacional y alcanzar cierta coordinación en el tablero mundial.

En ese sentido, **una alternativa pasa por formar coaliciones de intereses entre países latinoamericanos.**

Serían alianzas de geometría variable y centradas en temas específicos con socios —especialmente potencias medianas y economías emergentes— que compartan suficientes puntos en común para emprender acciones conjuntas.

UN MODELO ALTERNATIVO SON LAS COALICIONES DE INTERESES, ENTENDIDAS COMO ALIANZAS DE GEOMETRÍA VARIABLE, CENTRADAS EN ACCIONES CONJUNTAS EN TEMAS ESPECÍFICOS,

El desafío estratégico radica en elegir de forma selectiva —recurriendo a la diversificación cuando sea posible y al alineamiento cuando sea necesario—, sin dejar de mantener un margen de maniobra.

La idea es **basar la relación en la cooperación funcional frente a la creación de nuevas instituciones.** La experiencia de la región ha demostrado que los mecanismos institucionales que exigen un consenso total han dado lugar, a menudo, al bloqueo de iniciativas e incluso a la paralización de organizaciones o foros enteros.

El último informe de la CEPAL señala que, en el contexto actual de fragmentación política entre los países de la región, no es realista esperar que se alcance un acuerdo de base amplia sobre muchas cuestiones.

La alternativa más constructiva consiste en **definir ámbitos concretos de interés común y, a continuación, avanzar en esos temas mediante coaliciones de países dispuestos a actuar (coalitions of the willing) basadas en objetivos, plazos, responsabilidades y mecanismos de financiamiento claros.**

La coalición de intereses debería pivotar en torno a tres funciones que se consideran esenciales:

- **la coordinación política** para definir posiciones comunes sobre temas estratégicos;
- **la coordinación técnica;**
- **y la capacidad analítica** que permitan plasmar las intenciones políticas en marcos normativos y propuestas operativas, y los mecanismos de financiamiento y ejecución para traducir las decisiones en acciones.



La estructura institucional para estas tres funciones ya existe en la región y lo que se necesita es un **enfoque renovado centrado en la coordinación y el fortalecimiento de las instituciones** existentes en torno a un conjunto limitado de prioridades estratégicas, junto con la voluntad política necesaria para mantener esa coordinación más allá de los ciclos electorales y las diferencias ideológicas.

La **coalición de intereses** resulta más adecuada para la realidad latinoamericana actual porque parte de una premisa distinta: **la integración no tiene por qué conducir necesariamente a la creación de un bloque político-económico homogéneo ni exigir cesiones de soberanía.**

ESTA FÓRMULA PERMITE ACUERDOS CONCRETOS ENTRE GOBIERNOS DE IDEOLOGÍA DISTINTAS Y EVITAN BLOQUEOS REGIONALES,

En una región caracterizada por frecuentes cambios de gobierno, divergencias ideológicas y prioridades nacionales muy diferentes, resulta más viable **cooperar allí donde existen intereses coincidentes**, ya sea en energía, infraestructuras, comercio, seguridad, defensa o lucha contra el crimen organizado.

Esta fórmula permite que países con gobiernos de orientaciones políticas distintas trabajen conjuntamente sin que sus diferencias ideológicas bloqueen toda la relación regional.

INTEGRACIÓN CLÁSICA VS. COALICIÓN DE INTERESES

Característica	Integración Regional Tradicional	Coalición de Intereses (Nuevo Enfoque)
Meta Final	Crear un bloque político-económico homogéneo, mercado común y cesión de soberanía	Cooperación pragmática en sectores específicos sin comprometer la autonomía nacional
Estructura	Burocrática, con instituciones supranacionales rígidas y tratados formales de largo plazo	Flexible, informal ("alianzas silenciosas") y redes bilaterales o multilaterales ad-hoc
Ideología	Muy dependiente del ciclo de giros políticos de los gobiernos de turno	Transversal Se enfoca en la afinidad de proyectos concretos o amenazas comunes
Ejemplos	Muy dependiente del ciclo de giros políticos de los gobiernos de turno	Alianza del Pacífico (fase inicial), coordinación energética informal, coaliciones de defensa



Además, este modelo ofrece **mayor flexibilidad y capacidad de adaptación**. Frente a estructuras burocráticas y tratados de largo plazo, las coaliciones pueden ser bilaterales o multilaterales, formales o informales, y construirse alrededor de objetivos concretos.

De este modo, la **cooperación deja de depender tanto del ciclo político y puede sustentarse en intereses nacionales relativamente permanentes**.

No se trata, por tanto, de abandonar la integración regional, sino de **reformularla desde una lógica más pragmática, selectiva y transversal**: avanzar donde exista voluntad y beneficio mutuo, sin convertir las discrepancias en un obstáculo para el conjunto de la relación regional.

La principal ventaja es, en definitiva, que la **coalición de intereses sustituye la búsqueda de una integración total por una integración de geometría variable**.

Un mismo país puede participar simultáneamente en diferentes coaliciones según sus necesidades e intereses, sin tener que asumir un único proyecto regional ni quedar condicionado por él.

En un contexto latinoamericano más fragmentado y menos ideologizado en determinados ámbitos, esta fórmula puede generar resultados concretos allí donde los proyectos tradicionales de integración encuentran mayores dificultades para avanzar.



▷ CONCLUSIONES

La coalición de intereses representa para América Latina una alternativa pragmática frente al bloqueo y la debilidad que han caracterizado buena parte de los procesos tradicionales de integración regional.

En lugar de aspirar, al menos inicialmente, a construir un bloque homogéneo o nuevas estructuras institucionales, **se trataría de identificar intereses compartidos y articular posiciones comunes en ámbitos concretos**, preservando, al mismo tiempo, la autonomía de los Estados.

Esta lógica permitiría avanzar en aquellas cuestiones en las que existe una coincidencia objetiva, incluso entre gobiernos con orientaciones políticas diferentes, y generar resultados tangibles sin esperar a resolver previamente las divergencias ideológicas que han dificultado la integración.

Bajada a cuestiones concretas, esta coalición podría comenzar a desarrollarse, a corto plazo, en dos ámbitos estratégicos.

a-. El primero sería la construcción de una alternativa geopolítica inspirada en una concepción de la relación de América Latina con las grandes potencias basada en la autonomía, la diversificación de alianzas y la defensa coordinada de los intereses regionales, evitando tanto la subordinación a un único polo de poder como la pretensión de construir un bloque político cerrado.

Una coalición de intereses podría encontrar su fundamento geopolítico en que no implica la construcción de un bloque latinoamericano cerrado ni adoptar una posición de confrontación frente a las grandes potencias, sino respetar algunos principios como: soberanía, igualdad jurídica de los Estados, no intervención, defensa de los intereses nacionales y cooperación entre las repúblicas latinoamericanas.

La diferencia fundamental respecto de los proyectos tradicionales de integración sería que estos principios no tendrían que traducirse necesariamente en una nueva organización supranacional, sino en la capacidad de los Estados latinoamericanos para coordinar posiciones cuando sus intereses coincidan.

UNA COALICIÓN DE INTERESES NO IMPLICA LA CONSTRUCCIÓN DE UN BLOQUE CERRADO NI CONFRONTACIÓN CON GRANDES POTENCIAS

Esta perspectiva permitiría a América Latina actuar conjuntamente ante cuestiones en las que dispone de intereses comunes sin necesidad de alcanzar una posición única sobre el conjunto de la política internacional.



El ejemplo de las materias primas críticas y estratégicas resulta especialmente significativo: los países productores podrían coordinar posiciones frente a Estados Unidos, China, la Unión Europea y otras potencias para defender sus intereses en materia de acceso a mercados, inversión, transferencia tecnológica, transformación industrial y participación en las cadenas de valor. Esta vía hace compatibles principios geopolíticos, como autonomía y soberanía, con instrumentos para defender posiciones comunes.

b-. El segundo sería la negociación coordinada de las materias primas críticas y estratégicas.

La creciente importancia económica y geopolítica de estos recursos ofrece a los países latinoamericanos un ámbito particularmente propicio para actuar conjuntamente: coordinar posiciones frente a Estados Unidos, China, la Unión Europea y otras potencias permitiría discutir no solo precios y condiciones de acceso, sino también inversión, tecnología, transformación industrial y participación en las cadenas globales de valor.

“LAS MATERIAS PRIMAS CRÍTICAS PODRÍA SER UN PRIMER CAMPO DE APLICACIÓN CONCRETO DE ESA COALICIÓN DE INTERESES, Y A PARTIR DE AHÍ EXTENDERSE A OTROS ÁMBITOS”

La clave estaría, por tanto, en pasar de una integración basada fundamentalmente en instituciones a una cooperación apoyada en intereses concretos. América Latina no necesitaría alcanzar previamente un consenso sobre todos los asuntos regionales para negociar conjuntamente aquellos en los que existe una ventaja evidente en actuar de manera coordinada. Las materias primas críticas podría ser un primer campo de aplicación concreto de esa coalición de intereses.

A partir de ahí, **la coalición podría extenderse progresivamente a otros ámbitos —energía, infraestructuras, seguridad, conectividad o tecnología— creando una red flexible de acuerdos** que, sin sustituir necesariamente a los mecanismos de integración existentes, permita superar algunos de sus actuales bloqueos.

Como señala Josep Borrell, que fue Alto Representante de la Unión Europea en Asuntos Exteriores y Seguridad entre 2019 y 2024, “la fragmentación ideológica no impide la cooperación técnica, y esa cooperación técnica puede ser la argamasa con la que se restaure la confianza política.

El primer paso es identificar los temas que generan adhesión transversal, como los desastres naturales, la digitalización o la movilidad académica, y construir desde ahí una agenda mínima pero vinculante”.



- ▶ www.ceapi.com
- ▶  @ceapiconsejo
- ▶  CEAPI, Consejo Empresarial Alianza por Iberoamérica
- ▶  @CEAPIconsejo