

# POLICYBRIEF

No. 03, 2026

## Reactivar la Integración Latinoamericana Desde la Base: Gobernanza Multinivel Y Desarrollo Sostenible

Amalia Stuhldreher, Marleny Bustamante y Martha Ardila

### Introducción

Durante el Congreso del GRIDALE el Grupo 3 presentó resultados de investigación y debatió respecto a posibles vías para el mejoramiento de la gobernabilidad mundial y de la profundización de la gobernanza multinivel en América Latina y el Caribe (ALC) a partir del tema central del Congreso - “Alternativas de desarrollo en las crisis de la integración latinoamericana”. Se parte de la constatación de que los procesos de integración regional de ALC se encuentran en una situación de parálisis como resultado de la polarización ideológica que ha venido caracterizando el ejercicio del poder por parte de sucesivas olas de gobiernos en la región, que incluyen entre otras cuestiones profundas diferencias respecto a los modelos de desarrollo a los cuales aspirar, a lo que se suma una concepción presidencialista respecto a la diplomacia en materia de integración. A su vez, la población no percibe escasamente los resultados de la integración. Este debilitamiento y ‘vaciamiento’ de la institucionalidad regional se enmarca en un cuadro general de cuestionamiento al multilateralismo a nivel del sistema internacional y a las instituciones ‘fundantes’ concebidas tras la Segunda Guerra Mundial. El recrudecimiento de tensiones y conflictos en medio de turbulentos procesos geopolíticos y geoeconómicos han conllevado cambios de percepciones respecto al poder político y su ejercicio de las últimas dos décadas, con narrativas que cuestionan algunos consensos que parecían relativamente anclados tras el fin de la Guerra Fría. Esta

### Aspectos destacados

Este Policy Brief recoge los principales debates del Grupo 3, sistematizando aportes conceptuales y empíricos, a la vez que presenta un conjunto de recomendaciones orientadas a diversos actores clave.

Examina los desafíos y oportunidades para avanzar en una gobernanza multinivel más inclusiva, eficaz y contextualizada en América Latina y el Caribe, con base en un análisis comparado con Europa.

En un contexto de crisis del multilateralismo, creciente polarización política y debilitamiento de los mecanismos regionales, se reafirma la necesidad de repensar las estrategias de integración latinoamericana desde abajo, incorporando actores subestatales, sociedad civil, y enfoques de gobernanza que reconozcan la complejidad de los desafíos actuales (ambientales, migratorios, sociales).

parálisis, no sólo limita la capacidad de avanzar en agendas de integración, sino que también afecta la capacidad de articular respuestas estratégicas frente a diversos fenómenos y tendencias.

En ese contexto, el Grupo 3 se abocó a discutir la importancia de la Gobernanza multinivel como complemento al funcionalismo clásico. Siguiendo a Riggiozzi y Wylde (2018), se entiende que la gobernanza constituye un asunto clave de nuestros tiempos, ya que refiere a las complejas formas en las que tienen lugar las interacciones humanas dentro y fuera del Estado y cómo esas interacciones son reguladas y gobernadas (Gamble, 2014; Jessop, 2016). Asimismo, la gobernanza alude también a cómo las instituciones regulan los procesos sociales, económicos y políticos a través de los cuales se ejerce influencia y poder, se moldean resultados, se toman e implementan decisiones (Cerny, 2018). En los hechos, la gobernanza alude a estrategias que llevan adelante actores estatales y no estatales para ampliar algún aspecto de sus capacidades y poder de agencia. Considerando la evidente necesidad de invertir la práctica actual de imponer visiones “de arriba hacia abajo”, el Grupo 3 discutió acerca de la factibilidad de fortalecer alternativas “desde la base” de cara a algunas temáticas identificadas como especialmente

integración, la identificación de modelos en disputa, así como posibles instrumentos para una mejora de la gobernanza en aquellas temáticas identificadas como clave.

La cuestión del desarrollo ha formado parte de los propósitos y objetivos de la integración regional (IR) latinoamericana desde antes de la Segunda Guerra Mundial, propiciando la creación en 1948 de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como organización de carácter regional (Acharya, 2016; Vieira, 2024) dentro de Naciones Unidas. La temática del desarrollo ha sido asimismo un hilo conductor común en todas las organizaciones de IR. No obstante, los resultados relativamente desalentadores a nivel de las iniciativas integracionistas latinoamericanas determinaron la búsqueda de alternativas más allá de lo económico, impulsando acciones que incluyen las dimensiones de carácter social, cultural, territorial e incluso político.

Habiendo transcurrido más de sesenta años de experiencias integracionistas, diversos análisis contribuyen a la comprensión de la lentitud de los avances, así como también permiten identificar capacidades de resiliencia de la región, donde la aspiración al desarrollo, la capacidad de agencia internacional y la unidad siguen apareciendo como intención

---

## Considerando dichos factores, la noción de gobernanza multinivel adquiere centralidad como marco teórico y práctico para abordar problemas complejos que trascienden escalas territoriales y niveles de gobierno

---

relevantes en términos del desarrollo sostenible: ambiente, migración, educación, así como el rol de la sociedad civil y los órganos locales de desarrollo. El propósito de este Policy Brief es presentar propuestas y recomendaciones que contribuyan a esbozar acciones y caminos posibles para promover los procesos de integración latinoamericana como estrategia de desarrollo regional.

### Análisis y discusión

En forma general, los ejes conductores de las discusiones del Grupo 3 estuvieron dados por las tensiones entre los abordajes tecnocráticos y el devenir de los procesos de

propia y constante. Diversos factores han sido señalados como variables que afectan los procesos de IR, tales como las características propias del presidencialismo y la cultura política concomitante ligada a una excesiva ideologización. Se suman cuestiones como la debilidad de las instituciones junto con escasas capacidades estatales, la deficiente integración

física, la falta de cohesión social, los escasos recursos financieros para impulsar cambios estructurales importantes, el escenario internacional cambiante, las disputas entre los intereses nacionales y regionales, la poca participación de actores sociales en todos los niveles y sectores, así como una débil identidad regional, entre muchas otras (Bustamante, 2001, 2004, 2006; Malamud, 2010; Sanahuja, 2012; Caballero, 2014; Acharya, 2016; Briceño Ruiz y Simonoff, 2017; Giacalone, 2024; Vieira, 2024).

Considerando dichos factores, la noción de gobernanza multinivel adquiere centralidad como marco teórico y práctico para abordar problemas complejos que trascienden escalas territoriales y niveles de gobierno. En este contexto emerge la

necesidad de una pedagogía de la integración, en vinculación con la construcción de mecanismos de gobernanza efectivos. Visto lo anterior, el Grupo 3 se abocó a la discusión acerca de las disyuntivas que se plantean en algunas áreas temáticas específicas, con la intención de superar constricciones actuales al desarrollo integral y sostenible de la región, recurriendo a las herramientas de la IR, teniendo en cuenta las proyecciones de escenario global actual y explorando opciones futuras.

Respecto a los desafíos del desarrollo sostenible, se constata que la cuestión ambiental representa un componente esencial en la actualidad. No obstante, y a pesar de ser un tema común para ALC, se encuentra que escasamente existe neutralidad en su tratamiento por parte de Estados y organizaciones de IR. A título de ejemplo, pueden mencionarse el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), que reflejan en especial los intereses del Brasil. Por su lado, la participación en las Conferencias sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y en particular en la COP 30 muestran una legítima preocupación general por la cuestión medioambiental, a la vez que también reflejan el interés de grupos, instituciones y corporaciones afectadas por la transición energética. Asimismo, en determinados casos el ambiente se usa como barrera comercial, o estrategia geopolítica. También emerge en la dialéctica de la estrategia de inversión global de la Unión Europea (UE) conocida como la iniciativa Global Gateway, cuyo objetivo declarado es movilizar inversiones hacia el mundo, particularmente hacia países emergentes y en desarrollo, con miras a contribuir en ámbitos clave como infraestructura, ambiente y energía, mientras que, a la vez que refleja sus posiciones, en contraposición a la Iniciativa de la Franja y la Ruta que materializa los intereses y condicionamientos de China.

Ante estas dinámicas, las opciones para la CAN, SELA, AP, OTCA y SICA y MERCOSUR en términos de acción coordinada y/o creación de mecanismos de gobernanza ambiental son acotadas, aunque es posible identificar proyectos o iniciativas ambientales para gestionar el ambiente como estrategia de desarrollo, apropiándose de la ciencia y la tecnología para darle valor agregado a los abundantes y valiosos recursos naturales que posee la región, buscando a la vez reducir el vertiginoso deterioro ambiental. Cabe destacar además el papel del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018 y que entró en vigor desde el 3 de abril de 2021: el mismo constituye un

aporte para la consolidación de un marco normativo y jurídico ambiental en la región, con el apoyo de la CEPAL.

## Puntualizaciones de la discusión

**Valoración conceptual de la gobernanza multinivel:** se debatió sobre las interacciones entre actores estatales y no estatales en múltiples escalas, resaltando su potencial como alternativa al enfoque tecnocrático o exclusivamente estatal de la integración.

### En términos temáticos las ponencias y discusiones del Grupo 3 focalizaron:

#### a) Ambiente, cambio climático y cooperación regional:

- La mencionada parálisis de iniciativas como CAN, MERCOSUR, OTCA y SICA, que afecta y limita la capacidad de dar respuestas coordinadas
- El potencial de la iniciativa Global Gateway (UE) como eventual vía de financiamiento para la necesaria transición energética, destacando la necesidad de evaluar su impacto en la autonomía regional y la posible afectación de las capacidades de respuesta articulada desde los procesos de integración regional (como en el caso del MERCOSUR)
- La importancia del rol de las comunidades epistémicas y la necesidad de reforzar la cooperación Sur-Sur en materia ambiental.

#### b) Agenda 2030 y los ODS en relación a la IR:

- La pertinencia de la gobernanza multinivel como herramienta para reducir desigualdades multidimensionales (territoriales, étnicas, de género) en el marco de los procesos de IR, tal como lo evidencian informes de CEPAL.
- La necesidad de lograr instituciones inclusivas con un enfoque expreso de desarrollo sostenible, más allá del Consenso de Brasilia, que tras la implosión de la UNASUR sigue enfrentando reticencias por parte de varios Estados miembros
- Respecto a la Agenda 2030 destaca el ODS 10 (Reducción de las desigualdades), que sigue representando un reto importante que aqueja a ALC, aprovechando plataformas compartidas y propiciando mayor coordinación

### c) Migración, diásporas y políticas de seguridad:

- Los riesgos asociados a un abordaje de la migración desde la perspectiva de las políticas 'securitarias' y excluyentes, tal como es posible visualizar (pero no de forma exclusiva) en las redadas llevadas adelante por la administración Trump en Estados Unidos
- La posibilidad y pertinencia de visiones alternativas, que reconozcan al migrante como sujeto político emergente y actor del desarrollo
- La necesidad de garantizar derechos consagrados bajo marcos como la Convención Interamericana de 1990
- El potencial transformador de la diáspora y las remesas con un involucramiento explícito de los migrantes en su direccionamiento territorial para acometer actividades de desarrollo local con dichas remesas.
- A la vez se remarca que las remesas no pueden constituir la base única de las políticas de desarrollo en los territorios afectados por una fuerte emigración.
- Resulta relevante avanzar hacia esquemas institucionales que permitan vincular las remesas con cadenas locales y regionales de valor, siguiendo experiencias exitosas de países de Asia y Centroamérica. Este tipo de vinculación puede contribuir a reducir vulnerabilidades y ampliar la capacidad de agencia de la diáspora en el desarrollo.

### d) Sociedad civil y dinámicas transfronterizas:

- Se valoró el rol de la sociedad civil en determinadas regiones fronterizas en procesos de IR (CAN y el MERCOSUR), donde funge como promotora de desarrollo regional, aunque se remarcaron los avances desiguales. El empoderamiento de la sociedad civil es fundamental porque contribuye a disminuir el déficit democrático.
- Se reconoció el valor estratégico de la paradiplomacia para incorporar actores locales a la integración en regiones fronterizas, identificando a la academia como uno de esos vectores que pueden efectuar un aporte estratégico.
- Se destacó el requerimiento de una activa participación e interrelación entre lo público y lo privado, y la participación de actores locales de ambos lados del respectivo límite internacional.

- La oportunidad de articular la sociedad civil y la diáspora a través de las plataformas académicas y productivas como factor estratégico para proyectar la integración desde abajo, garantizando la sostenibilidad y el arraigo territorial de las iniciativas.

## Conclusiones y recomendaciones

De las discusiones del Grupo 3 del GRIDALE surge que la integración regional debe apoyarse en una gobernanza multinivel plural y dinámica, reconociendo la heterogeneidad de actores y contextos en América Latina. En tiempos de crisis del multilateralismo y transformaciones globales, resulta primordial construir alianzas entre niveles de gobierno, sociedad civil y cooperación internacional para promover un desarrollo inclusivo, sustentable y democrático.

Asimismo, de los intercambios del Grupo 3 surgen algunas recomendaciones de política, a saber:

1. impulsar acciones que fortalezcan las capacidades locales de cara a la implementación de los ODS con enfoque territorial y participación ciudadana efectiva
2. repensar y reformular críticamente los esquemas de integración existentes, priorizando agendas comunes que sin perder legitimidad política puedan ser apoyadas por un enfoque tecnocrático (en temas tales como ambiente, movilidad, educación, migración) y superando el esquematismo de enfoques meramente intergubernamentales
3. impulsar la expresa incorporación de la sociedad civil y las diásporas en la formulación, toma de decisiones e implementación de políticas públicas en los procesos de IR, con un enfoque de desarrollo integral (bottom-up governance). Se recomienda la creación de instituciones públicas y alianzas financieras que canalicen remesas hacia proyectos productivos y cadenas regionales de valor, reduciendo costes de envío y asegurando transparencia en su gestión.
4. considerando las disputas geopolíticas y geoeconómicas actuales, revisar críticamente los instrumentos externos de cooperación, como la Global Gateway, para evitar nuevas dependencias o generar nuevos desequilibrios regionales, al favorecer una relación sinérgica. Esto es, tener claridad estratégica en los procesos de IR latinoamericanos, a la que puede aportar decididamente la comunidad académica.

5. propiciar la consolidación de plataformas birregionales de conocimiento, incluyendo universidades y comunidades epistémicas, destacando aquellas que promuevan una agenda conjunta UE-ALC, dada la existencia de relativa cercanía en el plano axiológico.
6. impulsar en distintos niveles la necesidad de educar mediante enfoques innovadores y contenidos programáticos relevantes la perspectiva de la IR

\*Las autoras manifiestan expresamente su agradecimiento a los ponentes del Grupo 3 sobre "Mejoramiento de la gobernabilidad mundial y profundización de la gobernanza multinivel" del IV Congreso del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa - GRIDALE celebrado en Bogotá, Colombia, 1, 2 y 3 de julio de 2025, que contribuyeron activamente a la elaboración del presente Policy Brief, en orden alfabético: Anna Ayuso, Alan Fairlie, Karla Verónica Félix Jaramillo, Andrea Ribeiro Hoffmann, Claudia Sacristán y Francisco Javier Sánchez.

## Referencias

Acharya, A. (2016). Regionalism Beyond EU-Centrism. En Börzel, T. A. y Risse, T. (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford University Press, New York. pp. 108-132.

Ardila, M y Aya, M. (2023). *Diplomacia y Gobernanza en el siglo XXI: una lógica multinivel y multiactor*. Universidad Externado de Colombia.

Briceño Ruiz, J. y Simonoff, A. (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales, *Estudios Internacionales*, 49(186), 39-89.

Bustamante, A. (2001). El Estado en los procesos de integración: caso Venezuela en la Comunidad Andina, *Revista Geoenseñanza*. Venezuela: Universidad de los Andes, 6(1), 45-74.

Bustamante, A. (2004). Desarrollo institucional de la Comunidad Andina, *Aldea Mundo*, 8(16), 16-28.

Bustamante, A. (2006). "La supranacionalidad y la descentralización infranacional en la Comunidad Andina. Decisión 501 en la frontera Colombia-Venezuela", *Cuadernos PROLAM/USP*, 5(2), 147-181.

Cerny, P. (2014). Neoliberalism: Alive and Well?, *International Studies Review*, 16(4), 645- 646.

Gamble, A. (2014). Ideologies of Governance. En Payne, A. y Philipps, N. (Eds.) *The Handbook of the International Political Economy of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

Giacalone, R. (2024). Ampliando los actores del mecanismo causal en la relación crisis-cambio institucional de ASEAN y Mercosur, *Relaciones Internacionales*, (56), 95-113.

Jessop, B. (2016). *The State: Past, Present and Future*. London: Polity.

Malamud, C. (2010). América Latina: entre la izquierda y la derecha, ¿un nuevo consenso?, *Nueva Sociedad*, (225), 30-45.

Riggirozzi, P. y Wylde, C. (2018). Introduction. Governance in South America. En

Riggirozzi, P. y Wylde, C. (Eds.), *Handbook of South American Governance*. New York: Routledge.

Sanahuja, J. A. (2012). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: Editorial Complutense.

Vieira-Posada, E. (2024). *Ideas fundacionales de la integración latinoamericana y europea*. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

## Ponencias

Paula Ruiz-Camacho, "La integración en América Latina y el Caribe en materia ambiental"

Alan Fairlie, "Regulación Ambiental y Comercio Exterior: un Análisis para la CAN y el MERCOSUR"

Andrea Ribeiro Hoffmann, "El cambio climático en la gobernanza multinivel: cooperación regional de Brasil con América Latina"

Patricia Nasser y Flavia Loss, "Comercio y desarrollo sostenible: un análisis de la inclusión de la cuestión ambiental en los acuerdos comerciales de Brasil"

Karla Verónica Félix Jaramillo y Laura Alicia Camarillo Govea, "Los desafíos de los Procesos de Integración Regional: la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR en el marco de la Agenda 2030"

Federico Rojas de Galarreta, Dorotea López Giral, Fabiola Wüst Zibetti y Nohelia Parra, "Percepciones de la cooperación e integración regional en América del Sur al 2030: Desafíos y oportunidades de Chile en el Consenso de Brasilia"

Nohelia Parra, "El estatus de la seguridad comunitaria en Colombia y su relación a la gobernanza multinivel y el desarrollo humano en América Latina y el Caribe"

Cristian Ovando Santana, "Gobernanza transfronteriza desde lo multinivel y sus dimensiones: Influencias teóricas y respuestas situadas"

Anna Ayuso, "El Acuerdo Unión Europea y Mercosur como contribución a la gobernanza del comercio internacional"

Francisco Javier Sánchez, "La gobernanza multinivel como estrategia y la sociedad civil como actor fundamental para la inserción internacional y el desarrollo de las regiones: el modelo de la UE y sus posibilidades en la CAN y el MERCOSUR"

Camilo Andrés Quintana Niño, "Desafíos a la gestión multilateral de la paradiplomacia en gobiernos subnacionales de América Latina"

Claudia Sacristán, "Remesas y Desarrollo Productivo: Lecciones Internacionales para la Integración en Cadenas de Valor en México y Colombia"

Marleny Bustamante, "La política migratoria de Donald Trump. ¿Más crisis para la integración latinoamericana?"

Jaime Delgado, "Unidad latinoamericana, libre circulación de personas y derecho cosmopolita"

## EDITORIAL INFORMATION

**About the Authors:** Amalia Stuhldreher es Licenciada en Relaciones Internacionales y Doctora en Ciencia Política. Profesora del Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social del Centro Universitario Regional (CENUR) Noreste, sede Tacuarembó, Universidad de la República (Uruguay).

Marleny Bustamante es Licenciada en Educación, Magister en Ciencia Política y Doctora en Ciencia Política. Profesora de la Universidad de los Andes (Venezuela).

Martha Ardila es Politóloga y PhD en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Profesora Investigadora de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia).

**Suggested Citation:** Stuhldreher, Amalia, Marleny Bustamante and Martha Ardila. 2026. Reactivar la Integración Latinoamericana Desde la Base: Gobernanza Multinivel Y Desarrollo Sostenible. Policy Brief 26.03. Bruges: UNU-CRIS.

**Disclaimer:** The opinions expressed in this publication are those of the authors and editors and do not necessarily reflect the views of the countries of which they are nationals, nor those of the United Nations University, UNU-CRIS, or their governing and advisory bodies.

The designations employed, the presentation of material, and the use of the names of countries, territories, cities or areas in this publication, including on any maps, do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the United Nations University, UNU-CRIS, or their governing and advisory bodies, concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

**Publisher:** United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS), Bruges, Belgium

Copyright © 2026 United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies