

Problemas y perspectivas de procesos de integración en América Latina

Florabel Quispe Remón

Profesora del Área de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid (España).

1. Introducción

Una vez lograda la independencia de la metrópoli europea, los nuevos Estados de América Latina intentaron reponerse de lo que ello había significado. Inicialmente, buscando la unión de sus pueblos para hacer frente a cualquier ataque externo. Posteriormente, pensando en una integración pero con un interés netamente comercial, bajo el convencimiento de que es el medio más adecuado para lograr el desarrollo económico y social de sus pueblos.

De este modo los procesos de integración en América Latina comienzan una larga y poco afortunada trayectoria. A la fecha son casi sesenta años de intento de integración regional aún inconclusa. Sin ánimo de parangonar, se debe señalar que el proceso de integración con éxito en el mundo, como es la Unión Europea, se inició casi de forma paralela que el de América Latina. Si bien se trata de dos realidades completamente diferentes merece la pena destacar algunas características de su evolución y desarrollo, y tenerlo en cuenta, más aún considerando que los procesos de integración de América Latina, la tienen como su referente.

Es por todos conocido la situación económica que atraviesa gran parte de América Latina, donde la pobreza sigue siendo uno de

sus males más enraizados. Paradójicamente, también es cierto que cuenta con muchas potencialidades, no aprovechadas adecuadamente, como son sus recursos naturales: flora, fauna, reservas de gas y petróleo; además es el cuarto espacio poblacional mundial, lo cual, de cara al intercambio comercial, resulta interesante al momento de negociar un acuerdo.

Teniendo en cuenta estos aspectos y lo que se ha venido sosteniendo sobre el papel de la integración en la «solución de los problemas» que aquejan a América Latina cabe preguntarse: ¿quiénes quieren integrarse?, ¿por qué no existe una integración sólida en América Latina?, ¿cuál o cuáles son los factores que impiden dicho logro?, ¿facilita el proceso de integración la existencia de diversos grupos subregionales de integración?, ¿están los Estados verdaderamente comprometidos con la causa?, ¿qué papel desempeñan los Estados en la consolidación de la integración?, ¿el aspecto económico es suficiente para lograr la integración?, ¿existe algún factor externo que impide afianzar estos procesos?, ¿el mecanismo adoptado es eficaz y eficiente?, y ¿cuál es el futuro del proceso de integración?, estas y muchas otras preguntas surgen a propósito del tema. Desde luego sería imposible en el presente trabajo pretender abarcarlas todas.

- 1 Se trata de un proceso cuyo origen se remonta al 9 de mayo de 1950, cuando el Ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, hizo pública una Declaración dirigida a Alemania en la que le proponía poner el conjunto de la producción franco alemana del carbón y acero bajo una alta autoridad común, creando al mismo tiempo una organización abierta al resto de los países europeos. Así el 18 de abril de 1951 mediante el Tratado de París, firmado por Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), este tratado constitutivo fue firmado para un período de 50 años, (concluyó en julio de 2002). Posteriormente en 1957 con esa iniciativa de seguir adelante con el proyecto de construcción europea firmaron el Tratado de Roma mediante el cual crean la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM ó CEEA), entró en vigor un año después por un período ilimitado. En 1973 se adhieren Dinamarca, Irlanda, Reino Unido y Noruega; en 1981, Grecia y en 1986 se produce la adhesión de España y Portugal. En 1992 a través del Tratado de la Unión Europea (Maastricht) se introduce una cooperación especial de los Estados Miembros en dos materias: La política Exterior y los Asuntos de Justicia e Interior, cooperaciones que tienen carácter intergubernamental. Así, se crea la Unión Europea que abarca las dos cooperaciones mencionadas y las tres Comunidades Europeas, que se presentan como un único proceso de integración política a través de instrumentos de carácter económico. En 1995 se adhiere Austria, Finlandia y Suecia, en el 2004 se produjo la adhesión más grande a la UE, diez Estados, República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia, y en el 2007 Rumania y Bulgaria. Actualmente cuenta con 27 Estados miembros.



Lo que se intentará es analizar los motivos de la falta de éxito del proceso de integración en América Latina. Para ello, se hará, primeramente, una reflexión con base histórica, acudiendo a sus antecedentes y evolución hasta la actualidad. Luego se indicarán algunas particularidades del proceso de integración, para posteriormente analizar los posibles problemas y finalmente señalar su perspectiva de futuro. Durante el desarrollo del trabajo muy tangencialmente se mencionará algunos aspectos del proceso de integración en Europa por considerarlo importante dado su éxito.

2. Antecedentes

La integración en América Latina es un sueño que se remonta al siglo XIX, donde ya existía en el continente americano la voluntad de formar una asociación de Estados americanos. En 1824, Simón Bolívar convocó a los diversos Estados a una Reunión de Repúblicas Hispanoamericanas para proponer la creación de una Confederación de Naciones Hispanoamericanas. Este Congreso se llevó a cabo entre el 22 de junio y el 15 de julio de 1826 en Panamá. Contó con la participación de América Central, Colombia, México y Perú, lo que hoy es Colombia, Ecuador, Panamá, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Perú, México y Guatemala. Argentina, Brasil, Bolivia y Chile no participaron.

El objetivo era sentar las bases para la confederación hispanoamericana y llegar a un acuerdo sobre la protección y defensa mutuas. Se aprobó un Tratado de Liga, Confederación y Unión Perpetua cuyo objetivo era la creación de un pacto para defender la soberanía de cada una de las repúblicas de América contra toda dominación o amenaza extranjera.

Lograr la independencia había tenido un costo muy alto que no podía ponerse en juego, motivo por el cual destacaron la irrevocabilidad de la independencia hispanoamericana y su preocupación por la unión.

En este Tratado se declaró la solidaridad de las naciones firmantes, y se otorgó la ciudadanía común a los miembros de las naciones contratantes. Otro aspecto importante fue el establecimiento del principio de la conciliación y el arbitraje para resolver los conflictos internacionales.

Ya desde entonces se veía el interés por un tratado especial que concediera ventajas

especiales a sus integrantes en el comercio, México propuso en este congreso una cláusula o un tratado especial a fin de que las naciones hispanoamericanas se concedieran recíprocamente ventajas especiales en su comercio, propuesta que se postergó para una próxima reunión.

Lamentablemente la idea bolivariana no tuvo éxito pese a la buena voluntad, ya que las rivalidades y luchas por el liderazgo en los nuevos Estados hicieron que el sueño de unión se convirtiera en desunión, tal es así que no llegaron a ratificar el Tratado.

Años más tarde del fracaso de la idea bolivariana en 1888, el Presidente de Estados Unidos convocó a las repúblicas latinoamericanas a una Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos, que se llevó a cabo entre el 2 de octubre de 1889 y el 14 de abril de 1890 en Washington.

Así, persistió el afán de afianzar las relaciones entre los países de este continente con el fin de lograr un desarrollo económico, proponiéndose el libre comercio entre los países del continente.

Esta reunión concluyó con la creación de la «Unión Internacional de las Repúblicas Americanas» (reemplazada por la Organización de los Estados Americanos en 1948). Su organización, como secretaría general y de apoyo técnico, era la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas y Oficina Internacional de la Repúblicas Americanas (conocida posteriormente como Unión Panamericana).

Sin duda, los países de América del Norte y del Sur mostraron desde siempre un gran interés por la integración regional. Empero, el cumplimiento a cabalidad de este objetivo aún sigue siendo una tarea pendiente. No olvidemos que son los Estados los encargados de impulsar este proceso.

3. Procesos de Integración Subregional en América Latina

El sueño de la integración está a la orden del día en América Latina. Dado que los resultados concretos han sido muy escuetos se siguen formando nuevos grupos subregionales, con la esperanza de obtener mejores resultados que el anterior, ya sea con los mismos integrantes o reduciendo su número y agrupándose según su ubicación geográfica.



Entre los diversos grupos que se han formado podemos mencionar los siguientes:

a. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)

Se instituyó en 1960 por el Tratado de Montevideo, con sede en esta ciudad; formado por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, adhiriéndose después Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia.

Estos países consideraron que la ampliación de los mercados nacionales y la eliminación de las barreras al comercio intrarregional, constituyen una condición fundamental para que puedan acelerar su proceso de desarrollo económico y un mejor nivel de vida para sus pueblos. También que el desarrollo económico debe ser alcanzado mediante el aprovechamiento de los factores de producción disponibles y de la mayor coordinación de planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción, dentro de normas que contemplen los intereses de todos y cada uno. Y que el fortalecimiento de las economías nacionales contribuirá al incremento del comercio de los países entre sí y con el resto del mundo.

Considerando lo anterior, se establece a través de este Tratado una Zona de Libre Comercio (ZLC), y se plantean como meta que la ZLC se perfeccionará en un período no superior a doce años, desde la entrada en vigor; es decir, la eliminación de los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos del territorio de cualquier Parte Contratante. Una meta ambiciosa. Destaca que toda acción destinada a la consecución de dichos propósitos debe tomar en cuenta los compromisos derivados de los instrumentos internacionales que rigen su comercio. El objetivo es el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano.²

Lamentablemente, la ALALC no tuvo éxito esperado debido, entre otros, a la falta de coordinación y consenso a nivel nacional como regional generado por las disputas de sus miembros, a la falta de compromiso con el proceso, sumado a las pretensiones de ampliar el comercio regional antes de resolver el comercio interior.

Estos aspectos hicieron que los Estados pensarán en una reestructuración y adoptaran la decisión de firmar otro tratado, creando una Asociación Latinoamericana de Integración.

b. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)³.

Creada veinte años después de la ALALC, en 1980, a través del Tratado de Montevideo, por los mismos Estados que formaban la ALALC, al que se sumó Cuba⁴, para proseguir el proceso de integración encaminado a promover el desarrollo económico, social, armónico y equilibrado de la región. Este Tratado reemplaza al Tratado del mismo nombre de 1960, y su objetivo a largo plazo es, también, el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común.

Las normas y mecanismos del Tratado y las que dentro de su marco establezcan los países miembros, tendrán por objeto el desarrollo de la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica así como el desarrollo de las acciones de cooperación económica que contribuyan a la ampliación de los mercados.

Para el cumplimiento de sus funciones los países miembros establecen un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial.

El Tratado de la ALADI es más abierto. Incorpora diversos cambios en el encauzamiento del proceso. Realiza una clasificación de los países miembros según su desarrollo económico, en países de menor desarrollo económico, países de desarrollo intermedio y países con un alto desarrollo económico, a fin de dar un tratamiento diferenciado; además toma en cuenta principios como: pluralismo, sustentado en la voluntad de los países miembros para su integración, por encima de la diversidad que en materia económica política pudiera existir en la región; convergencia progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano; flexibilidad para permitir la concertación de acuerdos parciales;

2 En Europa, en 1993, culminó la creación del mercado común o único, que implicó la libertad de circulación de mercancías, servicios, personas y capitales.

3 Ver <http://www.aladi.org/> (consultada en agosto de 2007).

4 Miembro pleno desde el 26 de agosto de 1999.



y múltiple, para posibilitar distintas formas de concertación entre los países miembros, en armonía con los objetivos y funciones del proceso de integración.

Este Tratado permite, bajo su amparo, a los países miembros aprobar acuerdos de diversa naturaleza sin necesidad de otro texto legal de autorización interna.

Su marco institucional lo constituyen tres órganos políticos y uno técnico, la secretaría general, y promueve la expansión de la integración de la región, a fin de asegurar su desarrollo económico social.

Los procesos de integración regional nacen bajo el amparo de la ALADI, que intenta encontrar la convergencia de los esquemas subregionales hacia un mercado común latinoamericano. En su seno se han celebrado muchos acuerdos que abarcan aspectos económicos, políticos y sociales.

Pese a su larga trayectoria encaminada a lograr un mercado común, lamentablemente transcurridos casi tres décadas aún no se ven resultados de una verdadera integración en la región que abarque no sólo el ámbito económico, sino también el político, social y cultural, requisitos indispensables para el logro de una integración efectiva.⁵

Aún no se puede hablar, entre otros aspectos, de la integración de los pueblos, ni de una historia común, menos de la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes.

c. La Comunidad Andina (CAN)⁶.

Se crea en 1969 por el Acuerdo de Cartagena el Grupo Andino. Participaron en su creación

Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. En 1973 se incorporó Venezuela.

Durante la dictadura de Augusto Pinochet en 1976, Chile deja de ser parte de este Grupo, lo mismo sucedió con Venezuela que en abril del 2006 decidió retirarse. Este Acuerdo, el 10 de marzo de 1996, fue reformado e implementado a través del Protocolo de Trujillo (en vigor desde junio de 1997), que incorporó la dimensión política al proceso, y es mediante este protocolo que el Grupo Andino toma el nombre de Comunidad Andina e inicia sus funciones.

Los Estados Partes conscientes que la integración constituye un mandato histórico, político, económico, social y cultural de sus países, a fin de preservar su soberanía e independencia, convienen en celebrar el Acuerdo de Integración Regional.

En el Acuerdo de Cartagena de 1969, las prioridades de esta organización subregional estaban basadas en promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros, en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano; disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros.⁷

Sin duda los objetivos van encaminados a mejorar el nivel de vida de sus habitantes en un marco de democracia, justicia social y respeto a los derechos humanos.⁸ La CAN

5 En el ámbito europeo, si bien la CECA y la EUROTOM fijaron unos objetivos económicos específicos, la CEE señaló objetivos más amplios y más generales como sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos, así como asegurar el progreso económico y social de los países. Proponiendo la CEE establecer un mercado común que garantizara la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales, y aproximar progresivamente las políticas económicas de los Estados miembros como la políticas agrarias, de transporte y comercial, las reglas de competencia y de la transparencia de precios. Para conseguirlo los Tratados de París y Roma establecieron las bases de una arquitectura comunitaria de forma independiente, donde sólo la Asamblea Parlamentaria y el Tribunal de Justicia eran comunes a las tres comunidades. En 1965 se firmó el Tratado de fusión de los Ejecutivos, en vigor desde 1967 por el que se constituía un Consejo único y una Comisión única para las tres Comunidades. Contando con un marco institucional único: La Comisión destinada a velar por la correcta aplicación de los Tratados, El Consejo de Ministros, sobre el que descansa el poder decisorio, el Parlamento Europeo, representante de todos los ciudadanos, el Tribunal de Justicia, encargado de asegurar el control jurisdiccional y en 1975, el Tribunal de Cuentas, encargado de realizar un control externo del presupuesto comunitario. Estas Instituciones gozan de poderes conferidos por los diversos poderes de los Estados

6 Véase: <http://www.comunidadandina.org/> (consultada en agosto de 2007).

7 Artículo 1 del Capítulo I Objetivos y Mecanismos del Acuerdo de Integración Subregional Andino, conocido como el «Acuerdo de Cartagena».

8 Con el fin de lograr estos objetivos se emplearán medidas y mecanismos como la profundización de la integración con los demás bloques económicos regionales y relación con esquemas extra regionales en los ámbitos político, social y económico-comercial; programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de programas industriales y de otras modalidades de integración industrial; un Arancel Externo Común; programas para acelerar el desarrollo de los sectores agropecuario y agroindustrial; programas en el campo de los

llevó a cabo una integración comercial caracterizada por el establecimiento de una ZLC y un Arancel Externo Común.

Actualmente, la CAN está formada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI).⁹ Su interés es claramente económico y comercial. Su desarrollo no ha sido lo esperado, por diversas circunstancias como, la falta de consenso de sus miembros en la adopción de políticas económicas y macroeconómicas, así como respecto a sus relaciones con grupos extraregionales¹⁰, y el retiro de Venezuela que causó gran inestabilidad e inseguridad jurídica, del que probablemente aún no se ha recuperado. Los países que integran este grupo subregional asumieron el compromiso de establecer, a más tardar en el 2005, un Mercado Común, objetivo que no se cumplió. Pero, los Estados que permanecen persisten en su afán de lograr objetivos comunes a través de su integración, tal vez motivados por el hecho que han ido obteniendo ciertos beneficios económicos de sus relaciones intraregionales.

Desde sus inicios ha pretendido incrementar su número de miembros; así, a través de la Decisión 613 del 7 de julio de 2005, los Estados Miembros del MERCOSUR son asociados de la CAN.¹¹ Por otro lado, el 20 de setiembre de 2006, retornó Chile como Miembro Asociado, situación que contribuye a fortalecer la unidad andina.

Si bien el objetivo de la CAN inicialmente fue desarrollar el aspecto económico, también encontramos un desarrollo en el ámbito político, a través del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, el «Compromiso de la

Comunidad Andina por la Democracia» y la «Carta Andina de Promoción y Protección de los Derechos Humanos». Así, en el ámbito político jurídico, su desarrollo ha sido mayor respecto a Mercosur por que cuenta con instituciones plenamente constituidas como es el caso del tribunal de justicia y el parlamento Andino, aunque no cumplen a cabalidad sus funciones, como ha sido el caso del Parlamento respecto a la armonización de las legislaciones de los países miembros, de promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina y fomentar el desarrollo e integración de la comunidad latinoamericana.

La dimensión cultural ha ido desarrollándose paulatinamente. Su tratamiento normativo se ha llevado a cabo en tres Decisiones. Las dos primeras abocadas a la protección y recuperación de bienes culturales, y la tercera a fortalecer la identidad cultural andina y desarrollar una cultura de integración.

No hay que olvidar que el reconocimiento, respeto y desarrollo de la cultura en el proceso de integración es de vital importancia, por cuanto une a los países que participan de dicho proceso, que comparten un pasado histórico y un legado común.

Conocer sus culturas, con las particularidades que cada una posee, permitirá que se valore, rescate, proteja, regule y difunda. Sin duda, la cultura es un factor elemental para lograr la cohesión social y el desarrollo económico. Hoy en día, el binomio cultura y comercio va estrechamente relacionado. Queda claro que la cultura constituye una fuente de riqueza y desarrollo.

servicios y la liberación del comercio intrasubregional de servicios; la integración física, programas orientados a impulsar el desarrollo científico y tecnológico; programas en el área de turismo; acciones para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente; programas de desarrollo social; acciones en el campo de la comunicación social. Como puede observarse, estas medidas y mecanismos no incluyen los temas cultura y comercio.

- 9 Es el conjunto de órganos e instituciones de la CAN cuya finalidad es la coordinación dentro de sí para profundizar la integración subregional. Está integrado por El Consejo Presidencial Andino; Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; Comisión de la Comunidad Andina; Secretaría General de la Comunidad Andina; Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; Parlamento Andino; Consejo Consultivo Empresarial; Consejo Consultivo Laboral; Corporación Andina de Fomento; Fondo Latinoamericano de Reservas; Convenio Simón Rodríguez, Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue; y Universidad Andina Simón Bolívar.
- 10 Ello se hizo patente cuando, a raíz de la negativa de Bolivia, quedó inicialmente frustrado el lanzamiento de las negociaciones entre la CAN y la UE para cerrar un tratado de Asociación que incluía un tratado de libre comercio. Posteriormente, Bolivia dio marcha atrás en su propósito para preservar la unidad de la CAN ante la UE.
- 11 El Tratado de la CAN en su Art. 133 señala que el Acuerdo queda abierto a la adhesión de los demás países latinoamericanos. En tanto el Art. 20 del Tratado de Asunción establece que este Tratado estará abierto a la adhesión mediante negociación, de los demás países miembros de la ALADI, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Parte después de cinco años de vigencia del Tratado. No obstante, podrán ser consideradas antes del referido plazo las solicitudes presentadas por países miembros de la ALADI que no formen parte de esquemas de integración subregional o de una asociación extraregional. Este último Tratado es más restrictivo.



En el ámbito social, aún no se ha visto la integración de los pueblos, aspecto elemental teniendo en cuenta que es la base del proceso de integración. Así el libre tránsito de capitales, personas, mano de obra y servicios aún constituye un sueño por alcanzar.

d. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)¹².

El 26 de marzo de 1991, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay suscribieron el Tratado de Asunción por el que se crea el MERCOSUR.¹³ Consideran que la ampliación de sus mercados nacionales a través de la integración constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social. Tiene en cuenta la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial, la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países; en este sentido, el proceso de integración constituye una respuesta adecuada a tales acontecimientos.

Su formación constituye, conforme lo reconocen, un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la Integración de América Latina, de acuerdo al tratado de Montevideo de 1980.

Convencidos de la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común. Ello implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente; el

establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados; y el compromiso de los Estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento de procesos de integración.¹⁴

Así iniciaron los Estados una nueva etapa de consolidación y profundización donde la zona de libre comercio y unión aduanera constituyen pasos intermedios para alcanzar un mercado único que genere un mayor crecimiento de sus economías, aprovechando el efecto multiplicador de la especialización, las economías de escala y el mayor poder negociador del bloque.

Pero, no es hasta el 17 de diciembre de 1994, cuando a través del Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional de MERCOSUR, conocido como Protocolo Ouro Preto, que este órgano subregional cuenta con un marco institucional.¹⁵

En su afán integracionista, encontramos el acuerdo con otro bloque, la CAN. Ambos iniciaron un proceso de negociaciones en 1997 que concluyó el 16 de abril de 1998, con la firma de un Acuerdo Marco para la creación de una ZLC entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, que debía entrar en vigencia a partir del primero de enero del 2000.

Las negociaciones se desarrollarían en dos etapas: en la primera, un Acuerdo de Preferencias Arancelarias Fijas sobre la base del patrimonio histórico y, en la segunda, un Acuerdo de Libre Comercio.

El 6 de diciembre de 2002, ambos bloques firmaron un Acuerdo de Complementación Económica, conscientes de la necesidad de fortalecer y profundizar el proceso de integración en América Latina, a fin de alcanzar los objetivos previstos en el Tratado de Montevideo de 1980.

12 <http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp> (Consultada en julio de 2007).

13 Ya desde la década de los setenta, Argentina y Brasil en el marco de la ALADI iniciaban sus relaciones bilaterales y, en 1985, firman la Declaración de Iguazú que constituye la base de MERCOSUR. En 1986, se firma el Acta para la integración Argentina-Brasileña, mediante el cual se instituye el Programa de Integración y Cooperación entre Brasil y Argentina (PICAB); en 1988, Uruguay se incorpora al proceso de integración regional, a través de la firma del Acta de la Alvorada; ese mismo año, se celebra el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo; y, en 1990, se firmó el Acta de Buenos Aires fijando el 31 de diciembre de 1994 para conformar el Mercado Común.

14 Tratado de Asunción, Artículo 1.

15 Art. 1 del Protocolo. Entre ellos, El Consejo del Mercado Común, El Grupo del Mercado Común, y la Comisión de Comercio del MERCOSUR. Son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental.

16 Cada uno firmó, al amparo del Tratado de Montevideo de 1980 y de la Resolución 2 del Consejo de Ministros de la ALADI, el Acuerdo de Complementación Económica. El primero fue Chile en 1996, luego Bolivia, seguido por Perú y Colombia, Ecuador y Venezuela en el 2004. La situación de Venezuela es particular, ya que del 2004 al 2006 era miembro asociado.

El 16 de diciembre de 2003, habiendo concluido las negociaciones sobre el Área de Libre Comercio, ambos bloques firmaron el Acuerdo de Complementación Económica N° 59 orientado a formar un área de libre comercio mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias que afecten el comercio recíproco, el cual fue depositado en la ALADI el 18 de octubre de 2004.

No obstante al interés comercial, en este proceso, comienzan a aparecer muy tangencialmente el reconocimiento a aspectos relativos al desarrollo y a la plena utilización de la infraestructura como parte del proceso de integración.

Así, las medidas de liberación comercial irían acompañados de la complementación y un marco normativo que ofrezca seguridad jurídica a los agentes económicos para el desarrollo del intercambio de bienes y servicios, así como para la promoción de las inversiones entre ambos grupos.

MERCOSUR inició su recorrido hacia la integración con cuatro Estados miembros, hoy cuenta con cinco. El último en ingresar fue Venezuela en el 2006. Además cuenta con cinco miembros asociados: Bolivia, Perú, Colombia, Chile y Ecuador.¹⁶ De este modo se amplía la dimensión política de este órgano.

Actualmente, el MERCOSUR cuenta con un Parlamento¹⁷ (integrado por dieciocho diputados de los congresos nacionales de cada país miembro, hasta unas elecciones populares en el 2010) cuya sede se encuentra en Montevideo-Uruguay. Un aspecto importante de cara al futuro del proceso de integración, que requiere un marco institucional equilibrado y eficaz, que permita crear normas que sean efectivas y que

garanticen un clima de seguridad jurídica. Aunque por ahora sólo ejerce una función consultiva.

Así, el MERCOSUR intenta recuperarse y obtener un mayor peso político que de seguridad y fiabilidad.

En términos generales, se puede decir que se trata de un proceso incipiente, probablemente debido a falta de orientación de sus políticas hacia la creación de condiciones favorables de un mercado común y a la débil, y casi inexistente, estructura institucional.¹⁸ Se advierte la divergencia evidente de sus miembros en muchos aspectos, fundamentalmente entre los socios mayores con los pequeños, Paraguay y Uruguay, los primeros exigen aranceles externos comunes altos para defender sus industrias y los otros los menores aranceles posibles¹⁹; así como el problema generado entre Brasil y Argentina defendiendo cada una su industria automovilística, o el conflicto generado entre Argentina y Uruguay, por la instalación de fábricas de pasta de celulosa en Uruguay, caso que conoce hoy el Tribunal de la Haya. Y, finalmente, el ingreso de Venezuela como miembro²⁰ con su doctrina particular. Son aspectos que terminan creando una situación de inestabilidad.

A lo anterior, se suma la aprobación de las decisiones por consenso que puede permitir, de ser el caso, bloquear decisiones según intereses particulares, y que la entrada en vigor se condiciona a su incorporación al derecho interno. Por ello, ante todo, debe haber voluntad de sus miembros de lograr la integración por encima de la diversidad que, en materia política y económica, existe en la región sur, así como fortalecer sus instituciones. Es primordial, para una integración, la cesión de poderes a dichas

17 Aprobado mediante el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, de fecha 9 de diciembre de 2005.

18 Hay que señalar que el 18 de febrero de 2002, por el Protocolo de Olivos (Argentina), se creó un mecanismo para la Solución de Diferencias, estableciendo un Tribunal Permanente de Revisión, cuya sede se encuentra en Asunción, Paraguay.

19 En esta línea, el Ministro de Economía y Finanzas Uruguayo, Danilo Astori, se quejó de que los países del MERCOSUR aún no tengan coordinación en las políticas económicas y que algunos de los miembros sigan adoptando medidas unilaterales y bilaterales que perjudican a los otros. Agrega que no hay libre comercio en el MERCOSUR, hay muchas dificultades para acceder al mercado ampliado. Mostró su interés de seguir en el MERCOSUR, «Pedimos que se entienda que Uruguay necesita, junto a Paraguay, un poco más de flexibilidad para poder encarar esos acuerdos fuera de la región», agregó. Ver en <http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/76312/01/70/Intereses-de-Argentina-y-Brasil-divergen-de-Uruguay-y-Paraguay.html> (consultada en agosto de 2007).

20 Respecto al papel de Venezuela en MERCOSUR, véase el trabajo de Carlos Malamud, El Mercosur y Venezuela, la Cumbre de Asunción y el impacto de una posible ruptura venezolana, ARI N° 78/2007 – 12/07/2007, en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal> (Consultada en setiembre de 2007)



instituciones para la defensa de intereses comunes.²¹

Encontramos logros en este proceso, y algún que otro acuerdo de carácter político, como los firmados por los Cancilleres de los países de la CAN, MERCOSUR y Chile el 7 de julio de 2001 «Un Mecanismo de Diálogo y Concertación Política», destinado a facilitar la concertación de acciones conjuntas en las áreas de cooperación política, integración económica e infraestructura, relaciones exteriores e intercambio de información, así como aspectos sociales y culturales, entre otros.

Hay que señalar que falta aún mayor diálogo político real y efectivo que permita la incorporación y desarrollo paralelo de los otros aspectos como el político social y cultural, base esencial para el logro de una integración.

No se debe olvidar que de lo que se trata es de construir una sociedad justa. Y que la expansión comercial no significa necesariamente el desarrollo económico y humano.

Las aspiraciones a un pasaporte común y un único mercado de bienes y servicios con una moneda única, y una mayor cooperación de infraestructura y energía es aún un sueño lejano.

e. La Comunidad Sudamericana de Naciones (La CSN)

Es otro de los intentos de integración que nació recientemente, en diciembre de 2004, en el marco de la III Cumbre Sudamericana efectuada en el Cusco²², Perú, mientras el resto de los grupos subregionales luchan por sobrevivir a su crisis económica, abandonos y conflictos internos.

La CSN constituye una nueva esperanza para lograr la consecución de un proyecto cuya data se remonta a muchos años atrás.

Está integrada por doce Estados, todos los que integran la CAN, el MERCOSUR, Chile, Guyana y Surinam. Su objetivo es formar un bloque unitario. Se trata de un proyecto ambicioso y efectivamente regional. Pero aún quedan muchos puntos por aclarar respecto a su compatibilidad o incompatibilidad con la existencia de los demás grupos subregionales y la pervivencia de éstos.

La CSN se construye sobre la historia compartida y solidaria que demuestra que poseen potencialidades aún no aprovechadas tanto para utilizar mejor sus aptitudes regionales como para fortalecer las capacidades de negociación y proyección internacional; la convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional. Están convencidos de que el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos no pueden reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino comprende, también, estrategias que, junto con una conciencia ambiental responsable y el reconocimiento de asimetrías en el desarrollo de sus países, aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, así como, la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible.

En este contexto, el desarrollo de las regiones interiores del espacio sudamericano, contribuirá a profundizar el proyecto comunitario, así como mejorar la calidad de vida de estas zonas.

El objetivo es desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con

21 En palabras de Araceli MANGAS, las organizaciones internacionales clásicas, como lo es el MERCOSUR, están dotadas de órganos decisorios en las que sólo están representados los Estados, y en lo que sólo cabe la representación del interés del Estado, la razón de Estado. El MERCOSUR es descarnadamente intergubernamental: si analizamos su aparente «estructura» en profundidad, sin dejarnos llevar por el nominalismo, se concluye que sólo hay omnipresencia de los intereses nacionales de los Estados miembros mismos en cuatro órganos (o un solo órgano intergubernamental con cuatro niveles): Consejo del Mercado Común (CMC) compuesto por los ministros; Grupo Mercado Común (GMC), compuesto por los delegados de los ministros; Comisión del Comercio del MERCOSUR (CCM), compuesto también por delegados de los gobiernos; la secretaría administrativa con funcionarios nacionales. El Protocolo de Ouro Preto ha perennizado su estructura transitoria. Ver en MANGAS MARTIN, Araceli, Unión Europea y Mercosur: Perspectiva jurídico-Institucional y Política Comparada, Revista Jurídica de Buenos Aires, 1996, I-II-II, pág.4.

22 Donde los presidentes de los países de América del Sur se reunieron en ocasión de la celebración de las gestas libertarias de Junín y Ayacucho y de la convocatoria del Congreso Anfictiónico de Panamá.

otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor representación en los foros internacionales.

Reconoce que la realización de los valores e intereses compartidos, además de comprometer a los Gobiernos, sólo encontrará viabilidad en la medida que los pueblos asuman el rol protagónico que les corresponde en este proceso. La integración sudamericana es y debe ser una integración de los pueblos.

El espacio sudamericano integrado se desarrollará y perfeccionará impulsando los siguientes procesos. La cooperación política, social y cultural. La integración económica, comercial y financiera se basa en la profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la CAN y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, apoyándose en lo pertinente en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI del 18 de octubre de 2004, y su evolución a fases superiores de integración económica, social e institucional. El desarrollo de la integración física, energética y de comunicación suramericana²³ sobre la base de la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con la consideración de mecanismos financieros innovadores y las propuestas sectoriales en curso que permitan una mejor realización de inversiones en infraestructura física para la región. La armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario; la transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura. La creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la dinámica de integración de este espacio sudamericano, teniendo en cuenta la responsabilidad empresarial.

La CSN implementará progresivamente sus niveles y ámbitos de acción conjunta, promoviendo la convergencia y, sobre la base de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos y sin que implique nuevos gastos financieros.

Los Ministros de Relaciones Exteriores serán los encargados de elaborar una propuesta concreta de cursos de acción que considere, así como de otros esquemas de cooperación e integración subregional.²⁴

Para ello, cuenta con la cooperación del presidente del Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR, del Director de la Secretaría General de la CAN, del Secretario General de la ALADI y de la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).

No cabe duda que se trata de un proyecto interesante de concertación política y económica, cuyo fin es conformar un bloque unitario sobre la base de un destino común que le permita tener peso y relevancia a nivel internacional y negociar en mejores condiciones.

A diferencia de los otros grupos subregionales, la CSN tiene carácter eminentemente político. Aspecto que, sin lugar a dudas, resulta indispensable en los procesos de integración, ya que es el que impulsa directamente.

Las áreas de acción prioritaria de la CSN son diversas y más amplias que los órganos subregionales existentes, entre ellos está, el diálogo político, la integración física, la integración energética, el medio ambiente, los mecanismos financieros sudamericanos, las asimetrías, la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social, y las telecomunicaciones.

La CSN como proyecto resulta interesante por cuanto abarca diversos aspectos que van

23 Trabajo realizado a través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). La IIRSA es **un foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones en los doce países Suramericanos. Tiene por objeto promover el desarrollo de la infraestructura bajo una visión regional, procurando la integración física de los países de Sudamérica y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable. Es una Iniciativa que nació en la Reunión de Presidentes de América del Sur llevado a cabo en Brasilia en el 2000, en la que los mandatarios de la región acordaron realizar acciones conjuntas para impulsar el proceso de integración política, social y económica suramericana, incluyendo la modernización de la infraestructura regional y acciones específicas para estimular la integración y desarrollo de subregiones aisladas. A través del trabajo conjunto de los países y las instituciones multilaterales financieras de la región, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Cooperación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero Para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata (FONPLATA), la IIRSA ha concentrado sus esfuerzos en tres áreas de acción principales: Construcción de una Visión Estratégica de la Integración Física Suramericana; Ejes de Integración y Desarrollo; y Procesos Sectoriales de Integración.** Ver más en: <http://www.iirsa.org/> (consultada en agosto de 2007).

24 Ver Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, III Cumbre Presidencial Sudamericana, Cusco, 8 de diciembre de 2004.

más allá del interés comercial. Pero ello implica que los países, independientemente de los distintos grupos subregionales, comiencen a asumir que lo que se busca con la integración, es un crecimiento en los distintos ámbitos de la región y no de cada Estado o grupo pequeño de Estados.

Cómo bien destacó el Secretario General de la ALADI, el 10 de agosto del presente año, existen varias tareas por delante. Una de ellas es convencer que «la integración es un modelo que vale la pena». La otra es tomar conciencia que la integración significa al mismo tiempo ganar y ceder, «Mientras que la soberanía no necesita ser explicada porque se explica por sí misma, a la integración hay que explicarla porque ha sido producido por la gente y es un fenómeno racional»²⁵.

Lamentablemente, estas tareas son de las primeras que se debieron cumplir, porque constituyen elementos básicos para iniciar un proceso, el saber del por qué y la implicancia de ello.

f.- Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

Sin duda, en América Latina pareciera que el éxito del proceso de integración se encuentra en la denominación que se le da a éste. De otro modo, cuesta justificar las decisiones de los mandatarios.

En el marco de la Primera Cumbre Energética Suramericana, celebrada en Isla de Margarita, Venezuela el 16 de abril del 2007, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de América del Sur, de los doce países que integran la CSN, excepto los presidentes de Perú y Surinam, pero sí sus representantes, abordaron diversos temas de la integración suramericana, y suscribieron un documento denominado: «Decisiones del diálogo político entre los jefes de estado y de gobierno» donde adoptaron por consenso: Nombrar ese esfuerzo integrador de Suramérica, como «Unión de Naciones Suramericanas» (Unasur); designar una Secretaría permanente, cuya sede será Quito, Ecuador; encomendar a los ministros de Relaciones Exteriores para designar la Secretaría Permanente y transformar la Comisión de Altos Funcionarios en Consejo,

la redacción de un proyecto de Acuerdo Constitutivo de Unasur a ser presentado en la III Cumbre, en Colombia.

Se ha proclamado como uno de los grandes logros de la Cumbre, la adopción del nombre de Unasur, en lugar de la CSN. Esta definición no está incluida en la Declaración Final de la Cumbre, aunque sí en una declaración adicional firmada por todos los mandatarios. En este sentido, el principal cambio en relación con la CSN es que ésta tenía una secretaría pro tempore y no una secretaría general. Hay autores que señalan que detrás de estas cuestiones nominalistas se vuelve a encontrar la pugna entre Brasil y Venezuela por el liderazgo regional, ya que el proyecto de la CSN, que queda totalmente obsoleto con la entrada en vigor de la Unasur, había sido impulsado por Lula, en la Cumbre de Cusco de 2004. Las diferencias en la aproximación al tema entre ambos mandatarios se ve en la afirmación de Chávez de que una de las metas del esfuerzo integrador es que «incorporemos las corrientes sociales de nuestros pueblos», en lugar de poner el acento en la integración comercial o económica o en la construcción de infraestructuras, la base de la propuesta brasileña²⁶.

Así nace un nuevo nombre para un proceso de integración cuyo contenido del instrumento constitutivo recién podremos apreciar a finales de año, en la III Cumbre de Colombia. Lo importante es que el proceso de integración en América Latina, lleve el nombre que lleve, tenga claros objetivos que surjan del consenso y cuente con una estructura institucional sólida. Y queden pospuestos los intereses particulares en pro de lograr una verdadera integración. De otro modo, se seguirá invirtiendo tiempo y dinero en aspectos que no contribuyen a la consolidación de la integración en América Latina.

4. Algunas características de la integración latinoamericana

Visto lo anterior, a continuación se presentan algunos rasgos que caracterizan a los procesos de integración en América Latina:

25 Nota de prensa de la CAN en: <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np10-8-07.htm> (Consultada en setiembre de 2007).

26 MALAMUD, Carlos, La Cumbre Energética de América del Sur y la Integración Regional un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones, DT N° 18/2007 – 17/05/2007, en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal> (consultada en setiembre de 2007).

Un aspecto característico viene a ser las iniciativas por parte de los Estados de crear grupos de integración a ultranza. Han sido muchos los proyectos de integración en América Latina surgidos durante el siglo XX, así como muchos los fracasos, ya que ninguno ha visto realizado sus objetivos a cabalidad en el ámbito regional ni extraregional. Ningún grupo subregional hasta el momento logró, como es su objetivo, relaciones con esquemas extra regionales²⁷, cuyo fracaso se debe a la falta de estabilidad y seguridad jurídica que ofrecen.

Los procesos de integración en América Latina surgen basados en el intercambio comercial y crecimiento económico, cuyo objetivo es el establecimiento en forma gradual y progresiva de un mercado común latinoamericano fuerte.

Estos procesos de integración han priorizado desde siempre su atención en los aspectos económicos, dejando de lado otros como el político, social y cultural que constituyen la base de toda relación y sin duda viene a ser parte importante en todo proceso de integración; salvo la CSN, cuyo ámbito de acción es mucho más amplio. La falta de carácter político de los procesos americanos se explica porque no hay cesión de competencias soberanas a favor de aquellas organizaciones²⁸.

Todos los grupos subregionales concuerdan en que la ampliación de los mercados nacionales y la eliminación de las trabas al comercio intrarregional, a través de

la integración, son medios necesarios para que los países de América Latina puedan mejorar su proceso de desarrollo económico y mejorar el nivel de vida de sus pueblos.

Así, la integración constituye una condición fundamental para acelerar sus procesos económicos con justicia social. Aunque tenemos el caso de Chile que sólo es Estado miembro de la ALADI y últimamente miembro fundador de la CSN, limitándose a ser miembro asociado de MERCOSUR y de la CAN, cuya participación en los mecanismos de integración latinoamericano se ha dado principalmente en el ámbito político, como es el caso de «Mercosur político»²⁹.

En muchos casos se presenta la duplicidad de esfuerzo de los Estados que forman parte de más de un grupo subregional de integración; teniendo en cuenta que todos tienen un mismo objetivo: lograr un mercado común en la región. De los Tratados internacionales mediante los cuales se crean los diversos grupos de integración, se advierte la ausencia de prohibición o limitación a un Estado de participar en más de un grupo de integración subregional³⁰, ya sea como Estado Parte o como Asociado.

Falta de liderazgo dentro de los grupos subregionales y en el ámbito regional. No se ha visto un Estado líder que tome las riendas del proceso de integración en América Latina. Correspondería a los Estados «fuertes», que tengan la convicción y el compromiso de impulsar y sacar adelante el proyecto, sobre

27 No obstante hay que señalar que América Latina, no un grupo subregional, mantiene relaciones con la Unión Europea, conocida como (ALCUE) en el marco de un Asociación Estratégica Birregional, que nació de la Declaración de Río en 1999 con el objetivo de elevar el bienestar de las sociedades menos favorecidas. Posteriormente, con el fin de ver el desarrollo de las metas trazadas y otras prioridades, se llevaron a cabo tres Cumbres, la de Madrid (2002), Guadalajara (2004) y Viena (2006), y en el 2008 se llevará a cabo la V Cumbre en Perú. Sobre el tema, véase entre otros, FRERES Christian y SANAHUJA José A, (coords.) América Latina y la Unión Europea, Estrategias para una asociación necesaria, Icaria editorial, S.A, Barcelona, 2006; FERRERO-WALDNER, Benita, Comisaria Europea de Relaciones Exteriores, Unión Europea-América Latina y el Caribe: Una ambición birregional; MARTIN ARRIBAS, Juan José (Coord.) La Asociación Estratégica entre la Unión Europea y América Latina, Catarata, Madrid, 2006; SOTILLO LORENZO, José Ángel, Un lugar en el Mundo, La Política de Desarrollo de la Unión Europea, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, 2006, y Comisión de las Comunidades Europeas (2005), Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM (2005)636 final «Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina» Estrategia para una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina, Bruselas, 8 de diciembre 2005, Sec. (2005).

28 MANGAS MARTIN, Araceli, Unión Europea y Mercosur, ob.cit.pág.3.

29 Respecto a las perspectivas de Chile frente a la Integración Latinoamericana, véase el trabajo de SILVA PAREJAS, María Cristina, en La integración latinoamericana: visiones regionales y subregionales / Rojas Aravena, Francisco, coord; Solís, Luis Guillermo, coord. FLACSO, págs. 133-162.

30 Lamentablemente, en los procesos de integración subregionales en América Latina, la adhesión de un nuevo Estado miembro no requiere mayores requisitos, es más, pareciera que por querer contar con más Estados se suprimen y pasan por alto las mínimas exigencias que pudieran existir. En cambio, en la Unión Europea, quien quiera formar parte de ella, debe cumplir con todas las exigencias y las condiciones de admisión plasmadas en un Acta relativa a las condiciones de Adhesión, y realizar las adaptaciones necesarias para ajustarse a los Tratados en los que se fundamenta la UE. Además los Estados miembros de la UE no pueden firmar acuerdos con terceros Estados en materias reguladas por la UE.



un modelo consensuado por sus integrantes, por encima de las dificultades y comprometiendo a todos los demás³¹.

5. Posibles trabas en la consolidación de los procesos de integración

El marco jurídico en el que se crean los procesos de integración son los Tratados, entendido como un acuerdo entre países con un objetivo determinado, del cual nacen derechos y obligaciones. Cada Estado unilateralmente participa en la elaboración de un Tratado y, como tal, se obliga de buena fe a cumplir con su contenido conforme a los compromisos asumidos. Éste, probablemente, sea uno de los problemas; ya que, al tratarse de un instrumento jurídico que no establece sanciones ante incumplimientos, muchos Estados se limitan a firmar el Tratado plagado de buenas intenciones pero no a cumplirlos a cabalidad.

No cabe duda de que todos los tratados constituyen acuerdos políticos importantes. Pero, si no existe un compromiso real y efectivo por parte de los gobiernos, no pasará de ser un acuerdo de muy buenas intenciones, que sólo sirvió para acallar su conciencia y quedar como un Estado activo y en consonancia con la realidad.

Por ello, para lograr un mejor resultado es conveniente la fuerza jurídica, basado en la expresión latina *pacta sunt servando*, «lo pactado obliga», que implica que toda Convención debe ser cumplida a cabalidad por las partes de conformidad a lo pactado.

Se trata de un principio básico del Derecho internacional reconocido en la Convención de

Viena sobre el Derecho de los Tratados, cuyo Art. 26 establece: «Todo Tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe»³².

A la falta de compromiso real de los Estados Partes se suma la ausencia de liderazgo en la región para impulsar el proceso de integración.

Carencia de objetivos, sin duda, la buena voluntad de los Estados de América Latina para iniciar nuevos proyectos de integración subregional está a la vista, así como lo están también la falta de objetivos claros, la falta de compromiso y seriedad con dicho fin. Se asumen nuevos retos sin previo estudio de lo qué se quiere, cómo se quiere, y para qué se quiere. En ocasiones, se forma parte de un grupo y no se compagina la legislación a los fines y objetivos del grupo subregional. No se está de acuerdo con el libre comercio pero se es parte del proyecto. Así, la crisis que han venido atravesando los grupos subregionales es una evidencia de la falta de un proyecto político compartido.

Un ejemplo de la informalidad de los Estados, aparte de los incumplimientos de sus compromisos, es la falta de seriedad al momento de asumir un reto³³. De otro modo no se justifica el retiro por parte de un Estado del grupo subregional al que pertenecía, porque se entiende que era partícipe de los objetivos y creía en el proyecto, para pasar a formar parte de otro³⁴. Estos actos de inmadurez causan inestabilidad constante, además de inseguridad jurídica no sólo en la región, sino, también, frente a otros grupos regionales fuera del continente.

Es de señalar que los Tratados son muy permisivos respecto a la denuncia por parte

31 El proceso de integración en el ámbito europeo fue gracias al liderazgo de Francia y Alemania, que por lograr establecer unas bases comunes de desarrollo económico dejaron atrás sus diferencias de siempre.

32 La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (en vigor desde 1980). Recogido en el mismo sentido en el Art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986. Cabe señalar que el Art. 27 del tratado del sesenta y nueve deja claro la relación del derecho interno y la observación de los Tratados, al señalar que: Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

33 En la Unión Europea, los Estados miembros se comprometen a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados, o resultantes de los actos de las instituciones de la UE, además de abstenerse de adoptar medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines de los instrumentos constitutivos. Véase Art. 86 del TCECA, Art. 192 del TCEEA, y el Art. 5 del TCEE.

34 Otra sorpresa. El 31 de agosto del presente año, el presidente de Venezuela en una visita oficial que realizó a Colombia, en la declaración a la prensa que realizó en la Hacienda de Hato Grande sostuvo la posibilidad de volver a la CAN. Señaló que ante el pedido de sus homólogos de Ecuador y Bolivia de volver a la CAN, propuso al presidente de Colombia, Alvaro Uribe, presidente pro tempore de la CAN, que convoque a una reunión extraordinaria de los 5 presidentes, donde Venezuela asistiría llevando propuestas, ideas acerca de la CAN, cómo lo conciben, y sus críticas para discutirlos como hermanos. «Y ojalá de allí salga la resolución de que Venezuela se incorpore a lo que nosotros llamamos una nueva CAN. La Can del siglo XXI, donde pongamos lo social por delante, la complementación económica. No sólo el comercio, que es bastante positivo».

de un Estado al grupo al que pertenece, por cuanto permite el retiro en cualquier momento sin mayor justificación³⁵.

Por otro lado, hay ausencia de regulación del incumplimiento de las obligaciones por parte de los Estados. Si bien se trata de actos unilaterales asumidos por los Estados, también es cierto que su cumplimiento se deja a su buena fe. En definitiva, se debe ampliar el carácter vinculante de sus normas.

Mucha disparidad, en algún caso, como en el MERCOSUR, entre los Estados Partes, en diversos aspectos. Brasil el país más extenso de América del Sur, con una población de casi ciento noventa millones de habitantes, Argentina segundo Estado más grande de América del Sur, con una población de aproximadamente cuarenta millones de habitantes, Paraguay con aproximadamente seis millones de habitantes, y Uruguay, uno de los más pequeños del continente, con una población de tres millones y medio de habitantes³⁶. Siendo ello así, sus intereses no pueden ser los mismos, tampoco sus prioridades.

En el seno de los procesos de integración, se advierte la heterogeneidad en los enfoques por parte de los distintos Estados respecto a las prioridades e intereses. Mientras existan modelos contrapuestos de desarrollo, será muy difícil lograr la integración, más aún si estos son radicales³⁷.

Otro aspecto del que «pecan» gran parte de los gobiernos de América Latina es el

populismo, el individualismo, la demagogia y el nacionalismo. Vender a los gobernados una imagen de compromiso y defensa de sus derechos constituye el pan de cada día y, a la vez, convencer que la relación con el mundo externo traerá consecuencias funestas. En los últimos años, en diversos países aparecen «salvadores de los pueblos» que en vez de buscar su integración intentan dividirlos avivando rencores pasados.

También influye algún que otro factor externo en la vida política de los países, como es el caso de la nefasta política de Estados Unidos que se resiste a perder su «dominio» o el mal llamado «patio trasero». En ese contexto, frente a las iniciativas de integración, surge, bajo el auspicio de EE.UU, la Asociación de Libre Comercio para las Américas (ALCA)³⁸, a la vez que persiste en la firma de los Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales.

En honor a la verdad, casi ningún país Latinoamericano está en posición de decir «no» a una luz de esperanza para mejorar su situación económica, pasando a segundo plano el interés por los procesos de integración. Es pensar «primero yo y después el grupo». Pero, si se cree en el proceso de integración, se debe asumir el modelo, tener un proyecto claro a largo plazo, actuar con transparencia y ceder en algunos aspectos si hace falta.

Otros, como Chávez y Castro, dan la cara enfrentándose y dando como solución la formación de otro grupo subregional creado específicamente contra el ALCA, nos estamos

35 Véase el Art. 64 del Tratado de Montevideo de 1960, el Art. 63 del Tratado de Montevideo de 1980, el Art. 21 y 22 del Tratado de Asunción, y el Art. 135 del Acuerdo de Cartagena, todos coinciden en que la parte contratante que desee desligarse del Tratado deberá comunicar a las demás Partes Contratantes en una de las sesiones ordinarias de la Conferencia, y formalizada la denuncia, cesarán automáticamente para el gobierno denunciante los derechos y obligaciones que corresponden a su condición de parte contratante.

36 Banco Mundial de Desarrollo en: http://www.iadb.org/countries/home.cfm?id_country=BR&Language=Spanish (Consultada en agosto de 2007).

37 Por la experiencia, se tiene que para lograr un real proceso de integración todos tienen que ir por el mismo camino y buscando un mismo objetivo. No importa la cantidad de Estados que reúna el proyecto de integración para iniciar su periplo, sino el consenso en el objetivo y las vías para lograrlas. Vemos una UE que comenzó con seis y gracias a los efectos positivos que tuvo para la economía de los Estados miembros, hacen que los demás países pidan su adhesión y se acojan a las exigencias para ello. Así ha ido ampliándose hasta hoy, que cuenta con 27 Estados miembros.

38 Aprobado mediante la Declaración de Principios, donde crean un Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio, y Desarrollo sostenible en las Américas, suscrito por 34 Jefes de Estado y de Gobierno en la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, Florida el 11 de diciembre de 1994. En el último párrafo de este instrumento señalan: «Nuestras treinta y cuatro naciones comparten un compromiso ferviente a favor de las prácticas democráticas, la integración económica y la justicia social. Nunca antes nuestros pueblos se habían encontrado en mejores condiciones para expresar sus aspiraciones y aprender los unos de los otros. Las condiciones para la cooperación hemisférica son propicias...». En esa misma reunión aprobaron un Plan de Acción. Los participantes decidieron iniciar de inmediato el establecimiento del «Área de Libre Comercio de las Américas» en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión. Fijaron como fecha máxima el 2005 para concluir las negociaciones del ALCA. Situación que no se ha cumplido. Asimismo convinieron en alcanzar avances concretos hacia el logro de ese objetivo para el final de siglo XX. Reconocieron el progreso que ya se ha obtenido a través de las acciones unilaterales de cada uno de los Estados y de los acuerdos comerciales subregionales del Hemisferio. Y sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes ampliarían y profundizarían la integración económica hemisférica, haciéndolos más parecidos.



refiriendo a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), integrado además por Bolivia, y al que se sumaron a inicios del presente año Ecuador y Nicaragua. Integra a los dos países más pobres de América Latina. Se ve muy lejano que un grupo como el ALBA logre congregar a todos los países latinoamericanos.

A esto se suma los problemas y resentimientos que se traen los Estados desde siglos pasados, los mismos que han generado recelos y rivalidades que no permiten trabajar en conjunto. Es la situación de Perú y Chile que desde la Guerra del Pacífico hasta hoy no han limado asperezas. Es más, cada vez surgen temas que acrecientan dichas diferencias, como el problema comercial en el caso del pisco (bebida peruana) o últimamente el límite marítimo. Algo parecido viven Bolivia y Chile, donde el primero perdió su salida al mar por el mismo conflicto con Chile y se niega a venderle gas³⁹. A partir de los gobiernos de Carlos Mesa y Evo Morales, la política, en su relación energética con Chile, se ha ajustado a la consigna de «ni una molécula de gas mientras no haya mar». Lo anterior ha significado, para Chile, el término de la oferta boliviana⁴⁰. Otros ejemplos son Argentina y Brasil, que viven una pugna constante; Venezuela y Colombia, etc. Podría en América Latina crearse tranquilamente un mercado energético pero debido a los celos y recelos aún no ha sido posible.

Constituye también un problema el no contar con un marco institucional único que permita la resolución de controversias, sin necesidad de recurrir al órgano jurisdiccional de las Naciones Unidas, tampoco con un órgano que se encargue de velar por la correcta aplicación de los Tratados y un órgano que represente a todos los ciudadanos de la región.

Otro de los aspectos que influirían en la consolidación de los procesos de integración en América Latina es la falta de recursos propios y políticos comunes para financiar los órganos institucionales regionales que impulsen dicho proceso.

5. Perspectiva de los Procesos de Integración en América Latina.

Teniendo en cuenta los diversos factores endógenos y/o exógenos que afectan los procesos de integración en América Latina, se puede decir que a corto y mediano plazo es imposible el logro de una integración sólida acorde a las exigencias internas y externas de un mundo globalizado. La tarea pendiente para los Estados es fundamentalmente superar sus problemas internos que son los que aquejan e impiden su desarrollo.

La apuesta por un sólo grupo regional de integración que abarque a la mayor cantidad de Estados, con un único modelo de desarrollo y con objetivos claros podría tener mejor resultado. Ya que la unión de países de una determinada región con intereses comunes, claros objetivos, y un compromiso real y efectivo constituirá siempre un mecanismo sólido de crecimiento y defensa de sus intereses, recordemos que: «La unión hace la fuerza».

En esa línea la apuesta por la CSN o Unasur es más alentadora, cuenta con los recursos humanos y materiales suficientes para sacar adelante el proyecto de integración y lograr su consolidación, de modo que pueda enfrentar a las necesidades de un mundo globalizado y lograr mejor el nivel de vida de sus miembros.

Sin duda, será un proceso largo y costoso homogeneizar los avances de los diversos grupos subregionales de cara al desarrollo y fortalecimiento de la Unasur. Sin el liderazgo de uno o más Estados, el proceso de integración en América Latina seguirá atravesando las mismas dificultades por la que han pasado hasta hoy; se requiere que algunos de los Estados «más fuertes» del Latinoamérica «tome las riendas» del asunto, impulse y lidere el proceso por sobre todas las dificultades.

También es necesario que existan unos objetivos claros que incluyan aspectos más allá de lo económico y comercial, como el político jurídico, social y cultural, ya que el crecimiento económico dependerá también de la solidez de

39 No obstante hay que destacar que el 6 de abril de 1993, Chile y Bolivia suscribieron el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 22. En diciembre de 2005, ambos países firmaron el Acta de profundización del ACE N° 22, donde se establece arancel cero para todos los productos que se exporten a Chile desde Bolivia. También con Perú tiene un ACE firmado. Sin duda, un avance en las relaciones económicas, pero no políticas, en el caso con Bolivia e incipiente con Perú.

40 ARRIAGADA HERRERO, GENARO, Petróleo y gas en América latina. Un análisis político de relaciones internacionales a partir de la política venezolana, DT N° 20/2006 – 19/09/2006, en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>. (Consultada en setiembre de 2007).

estos aspectos; un compromiso pragmático de todos los Estados partes de sacar adelante el proyecto de integración, e integrar en sus agendas como un aspecto prioritario. Sólo de ésta forma se reforzará la estabilidad jurídica.

De cara a las relaciones con el exterior, las inestabilidades e inseguridades jurídicas harán que tarde en llegar acuerdos que verdaderamente impliquen beneficio para América Latina. Por ello, lo primordial sería la consolidación del bloque latinoamericano a través de la integración política, social, cultural, científica y tecnológica, y luego su relación con el exterior, como bloque. En un mundo tan globalizado es casi imposible lograr cierto crecimiento y desarrollo como país independiente. Es más, el mayor grupo regional como es la UE «exige» la formación de bloques para negociar con este.

Referencias Bibliográficas

- ARRIAGADA HERRERO, GENARO, Petróleo y gas en América latina. Un análisis político de relaciones internacionales a partir de la política venezolana, DT N° 20/2006 – 19/09/2006, en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>.
- ARIZPE, Lourdes, y ALONSO, Guiomar, Cultura, comercio y globalización, en Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2, CLACSO, Buenos Aires, 2001.
- BOUZAS, Roberto, Los procesos de integración económica en América Latina, Fundación CEDEAL, 1993.
- BANCO INTERNACIONAL DE DESARROLLO (INTAL), EL Proceso de Integración en América Latina en 1989, 1990. Centro de Documentación Europea de la Comunidad de Madrid, Origen y Evolución de la Unión Europea: http://www.madrid.org/staticFiles/site_104307893/cit_13710/Politica_02.pdf
- ESCAITH, Hubert, La integración regional y la coordinación macroeconómica en América Latina, en Revista de la CEPAL N° 82, 2004, págs.55-74.
- FRERES Christian y SANAHUJA José A, (coords.) América Latina y la Unión Europea, Estrategias para una asociación necesaria, Icaria editorial, S.A., Barcelona, 2006.
- GARCIA CANCLINI, Roberto, Latinoamericanos buscando lugar en este siglo, Paidós, Buenos Aires, 2000.
- GARCIA CANCLINI, Néstor, Cultura y comercio: desafíos de la globalización para el espacio audiovisual latinoamericano. http://www.recam.org/Estudios/canclini-cult_comercio.doc
- MALAMUD, Carlos, Mercosur y Venezuela: La cumbre de Asunción y el impacto de una posible ruptura venezolana, ARI N° 78/2007 – 12/07/2007.
- MALAMUD, Carlos, La Cumbre Energética de América del Sur y la Integración Regional un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones, DT N° 18/2007 – 17/05/2007, en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>
- MANGAS MARTIN, Araceli, Unión Europea y Mercosur: Perspectiva Jurídico-Institucional y Política Comparada, Revista Jurídica de Buenos Aires, 1996.
- MARIÑO MENENDEZ, Fernando (Dir.) y MOREIRO GONZALEZ, Carlos, (Coord.), Derecho Internacional y Tratado Constitucional Europeo, Marcial Pons Madrid, 2006.
- MANGAS MARTIN, A. & LIÑAN NOGUERAS, D.L, Instituciones y Derecho de la Unión Europea, Tecnos, Madrid, 2002.
- SILVA PAREJAS, María Cristina, Perspectivas de Chile frente a la Integración Latinoamericana en: La integración latinoamericana: visiones regionales y subregionales / Rojas Aravena, Francisco, coord; Solís, Luis Guillermo, coord. FLACSO, págs. 133-162.

Sitios de interés:

- http://europa.eu/index_es.htm
- <http://www.aladi.org/>
- <http://www.comunidadandina.org/>
- <http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp>
- <http://www.alternativabolivariana.org/>
- <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>
- http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp
- <http://www.iirsa.org/> 

