

## LOS CAMINOS QUE RECORRE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

*Claudia Kuzma Zabaleta*

### 1. A modo de introducción

La realidad de la "integración regional" se circunscribe dentro de un determinado contexto histórico-político, económico y cultural. Los últimos acontecimientos vienen marcando algunas tendencias dentro de la región que parecerían señalar la necesidad de una revisión de los proyectos existentes. No obstante, se considera que cualquier discusión o debate deberá tomar en cuenta y aprender de las experiencias acumuladas, de sus avances y fortalezas; así como también de sus contradicciones y debilidades.

Por ello, en primer lugar se presentará en forma breve y sumaria una recorrida por lo que se considera los principales avances dentro de los cuatro esquemas de integración regional existentes en América Latina (CARICOM, SICA, CAN y

MERCOSUR); desarrollando en mayor medida el proceso en Centroamérica y en el Caribe. Esto último pretende dar una mayor difusión a experiencias que muchas veces son desconocidas para el resto de los latinoamericanos, reflejando así las desigualdades internas de nuestra región.

Desde una mirada compleja de la realidad se intenta analizar algunos sucesos y procesos que parecen cuestionar las experiencias de integración instituidas y que podrían estar reclamando un replanteamiento y debate entorno a la noción misma de "integración regional" y a su puesta en práctica. ¿Cuál es el significado profundo de estos procesos? ¿Reflejan que estamos a medio camino de la integración regional o más bien la indefinición del rumbo por seguir y por tanto la necesidad de una nueva forma de integración latinoamericana? Estas son las interrogantes que se pretende abordar tomando en cuenta el contexto de la globalización, el cual se sustenta en una lógica neoliberal que coloca a otros actores mucho más poderosos en el juego. Se trata de actores que tradicionalmente han influido en los destinos de nuestra América Latina, Estados Unidos y también la ahora unificada Europa. Existen diferencias entre estos actores y sus estrategias hacia A. Latina? En esta parte del trabajo se pretende discutir estas inquietudes y señalar los desafíos de la región hacia futuro.

Finalmente, se colocan algunos comentarios desde una mirada amplia que pretenden sobre todo aportar a la reflexión para comprender los actuales procesos coyunturales que vive la región.

II) Lo que se ha caminado: *principales avances desde experiencias variadas...*

En América Latina ha habido acumulación de experiencias que a lo largo del tiempo –podríamos decir desde hace siglos– que con sus luces y sombras han dado muestras de un interés y sobre todo de una necesidad de unidad, que permitiera la superación de sus problemas históricos de pobreza y desigualdad, ligados a su situación de dependencia y dominación que padece desde la época de la conquista y que, la nueva imposición de la “globalización” neoliberal ha venido a acrecentar en las últimas décadas. Podríamos incluso ubicar a los proyectos federalistas y unionistas ensayados durante el siglo XIX como antesala a estas búsquedas de la región por ser dueña de su destino. En este sentido, importa en esta parte del trabajo, señalar en forma sumaria lo que se considera como *importantes avances* –aún en medio de contradicciones y deficiencias internas y de condicionamientos externos– dentro de las últimas experiencias de integración, instituidas en el siglo XX bajo un marco jurídico-político signado por el Estado de Derecho. Sobre todo se desarrollará en profundidad el proceso en Centroamérica –experiencia pionera en A. Latina y anterior a la europea– y el Caribe. Sin duda, dichas experiencias poseen características muy variadas según el contexto histórico-político, económico y cultural en el que surgen. Este ejercicio tiene como objetivo aportar a una *visión compleja del proceso*, promoviendo líneas de investigación que no sólo tomen en cuenta la dimensión jurídico-política (dimensión necesaria, pero no suficiente); sino el resto de las dimensiones involucradas. Así como también posibilite la discusión sobre la relación entre dichas experiencias de “*integración regional*” y el “*desarrollo*” concebido en forma integral.

En primer lugar, en materia de señalar avances en la integración regional se considera pertinente presentar la experiencia en el Caribe; dado que en general ha sido relegado a pesar de formar parte del continente. Ello responde a su pequeño tamaño territorial y a su escasa significación económico - comercial, entre otras varias razones. Lo cierto es que en dicha zona del continente se ha conformado el CARICOM, o la llamada "Caribbean Community" integrada por Antigua, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, St. Kitts-Nevis, Santa Lucía, St. Vincent, Trinidad y Tobago y Bahamas. No se encuentran ni Cuba ni República Dominicana. Los cuatro países relativamente más desarrollados: Trinidad y Tobago, Jamaica, Barbados y Guyana, representan la mayoría del PIB y del producto industrial.

El criterio para llevar a cabo este proceso de integración no responde a su ubicación respecto al Mar Caribe, sino a la independencia de sus estados miembros. También se trata de una estrategia económico-comercial y política; pues *la unión fue considerada un instrumento para superar los límites naturales de la insularidad y pequeñez.*

Porque integrarse con países más grandes suponía una gran desventaja.

Sin embargo, también existió un interés externo a la zona, por parte del Reino Unido—uno de los países con mayor incidencia en el Caribe—que pretendió fortalecer y extender la región a través de un sistema integrado de administración institucional y de interdependencia económica para mejorar su estabilidad, control y eficacia. Aunque este proyecto fracasó, pues no era necesaria para la independencia, en 1968 se llegó a un acuerdo que creó la *Asociación de Libre Comercio del Caribe* (CARIFTA: Caribbean Free Trade

Asociación). La misma contó con el apoyo técnico de la CEPAL y el PNUD. Al lado del CARIFTA, se conformó el *Mercado Común del Caribe Oriental* con Antigua, Dominica, Granada, Montserrat, St. Kitts-Nevis, Santa Lucía y St. Vincent.

En 1973, estos países junto al CARIFTA firman la Comunidad del Caribe, con un anexo que crea el *Mercado Común del Caribe*.

Los objetivos de CARICOM consisten en la integración económica de los estados miembros, a través de un régimen de Mercado Común, el fortalecimiento, coordinación y regulación de las relaciones económicas



y comerciales, para promover su desarrollo; con beneficios equitativamente compartidos, dando especiales oportunidades a los países menos desarrollados, una mayor independencia económica y efectividad de los estados miembros en su relación con otros estados, grupos de estados o entidades de cualquier naturaleza. También la coordinación de las políticas exteriores de los estados miembros, la cooperación funcional en servicios comunes y desarrollo social, cultural y tecnológico. Dentro de CARICOM, se crea en 1981 la *Organización de los Estados del Caribe Oriental (ODECO)* con los estados insulares de menor desarrollo relativo. Ella contó con sus órganos de coordinación, la Secretaría de la Organización, la Secretaría Económica del Caribe Oriental y la Autonomía Monetaria del Caribe Oriental. El órgano supremo de decisión política lo constituye la conferencia de los jefes de gobierno, cuyas

resoluciones se toman por voto de todos sus miembros. También consta de un Consejo del Mercado Común así como de varios comités en relación con el trabajo, en relaciones exteriores, finanzas, agricultura, industria, energía, ciencia y tecnología. Como instituciones asociadas se crean el Bando de Desarrollo del Caribe, universidades, una organización meteorológica –fundamental dada la vulnerabilidad climática–, organización relativa al transporte marítimo, etc.

Lo que importa destacar de esta experiencia es la *potencialidad de la integración como estrategia política frente a limitaciones geográficas, políticas y económicas de estados de escaso desarrollo y tamaño que les impide competir en igualdad de condiciones dentro del mismo continente latinoamericano, como hacia el resto del mundo.*

En segundo lugar, cabe destacar la experiencia del Istmo Centroamericano como ejemplo de perseverancia en la consecución de la anhelada unidad ya desde el siglo XIX, en medio de presiones e intereses externos procedentes de Gran Bretaña y Estados Unidos quienes mantuvieron separadas a las comunidades. Pero también debió superar diversos factores internos como los efectos de la geografía, las dictaduras militares, la violencia interna, etc. En este sentido, importa mencionar como demostración de hermandad centroamericana, de resistencia frente a intentos imperialistas y del anhelo de autonomía; la Guerra Nacional de 1856 contra las fuerzas filibusteras de William Walker. El mismo obtuvo el poder en Nicaragua y pretendió conquistar las cinco repúblicas para el mercado esclavista del Sur y asegurar el paso por el Istmo del Este desde Estados Unidos a California. Sin embargo, con el liderazgo de Costa Rica los ejércitos de Centroamérica reafirmaron su independencia.

El proceso de integración centroamericana nació del intento de reconstruir la Federación Centroamericana de 1823<sup>1</sup>. Aunque ello no prosperó, los intentos se plasmaron en tres importantes instrumentos de integración regional: el Tratado de Paz, Amistad y Comercio entre las cinco repúblicas herederas de la Capitanía de General de Guatemala de 1887; la Convención que crea la Corte de Justicia Centroamericana en 1907, una instancia pionera de “supranacionalidad” en la región –antecedente de la actual Corte Centroamericana de Justicia– y el Tratado de Confraternidad Centroamericana de 1934.

En 1951 mediante la Carta de San Salvador, los cinco países mencionados crean la *Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)*, organismo político con autoridad emanada de las cúpulas estatales. Es preciso señalar que la institucionalidad de la integración centroamérica se fue conformando en un momento histórico de “guerra fría”, en el cual la subregión constituía una zona geopolítica estratégica para los Estados Unidos.

Sin embargo, la integración económica –impulsada desde los Ministerios de Economía y con el apoyo de la CEPAL–, se considera exitosa por los aciertos comerciales y el impacto en el desarrollo de los cinco países miembros, así como por importante desarrollo del derecho comunitario. Desde esta experiencia se inicia un debate que permite una concepción de desarrollo en la cual se busca amortiguar las desigualdades nacionales. En este contexto, los gobiernos firmaron en 1960 un tratado que dio origen al Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN) y el establecimiento de la Secretaría Permanente de la Integración (SIECA), con sede

1 Delgado, Jaime. (2005). “Más allá y más acá de la Capitanía General”. En: Construcción de supranacionalidades y transferencia de soberanía en procesos de integración regional. Tesis doctoral. Universidad de Costa Rica. Capítulo 6. Pág. 189-230.

en Guatemala. También se crea el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) con sede en Honduras, entre otras instituciones con alcance regional.

En 1962, la ODECA es redefinida con la segunda Carta de San Salvador en la cual se reafirma el compromiso de los cinco países por impulsar políticas sociales y económicas de manera comunitaria. Allí se establecen los siguientes órganos comunitarios: a) la Reunión de Jefes de Estado; b) la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores; c) el Consejo Ejecutivo; d) el Consejo Legislativo; e) la Corte de Justicia Centroamericana; f) el Consejo Económico Centroamericano; g) el Consejo Cultural y Educativo y h) el Consejo de Defensa Centroamericano.

En esta instancia, se producen importantes avances desde el punto de vista político: el Órgano Supremo queda conformado no ya por presidentes, sino por "jefes de Estado", se reproduce en el ámbito regional el esquema del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, cabe señalar que la segunda carta de la ODECA fue omisa en temas de democracia, derechos ciudadanos, paz y soberanía. Ello responde en gran medida al hecho de que en ese momento imperaban en Centroamérica las doctrinas contrainsurgentes con iniciativas y ayudas militares por parte de Estados Unidos (Alianza para el Progreso).

En 1991 luego de la crisis bélica, la ODECA será reconvertida en el actual Sistema de Integración Centroamericana (SICA), a través del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de Organización de Estados Centroamericanos para dotarla de mayor comunicación entre los organismos intergubernamentales. Así, con un pasado en común, los cinco países herederos de la Capitanía General de

Guatemala a saber: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica a los que se suma Panamá, Belice y República Dominicana quedarían conformando el actual Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Dicho sistema, se construye pues sobre cinco instrumentos: dos protocolos, (el de Tegucigalpa de 1991 y el de Guatemala de 1993); dos Tratados, (el de Integración Social y el Tratado de Seguridad Democrática, ambos de 1995) y la ALIDES (Alianza para el Desarrollo Sostenible) en 1994. Estos instrumentos presentaban una estructura regional más "intergubernamental" que "comunitaria", por lo cual fueron revisados posteriormente por una Comisión *Ad hoc*, dando lugar a una revisión de la estructura, atribuciones y características del Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia. (Delgado, J; 2005).

En diciembre de 2004, los presidentes de estos países firmaron *la reforma a la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) y al Parlamento Centroamericano (PARLACEN)*, a fin de corregir los obstáculos que impedían una mayor integración. Con ello, *el SICA retoma la "supranacionalidad"*, cuya creación fue pionera en A. Latina. Sin embargo, este proceso de reestructuración parece responder sobre todo a la ideología de moda sobre apertura comercial y libre comercio que influyó en los Estados, desde la cual se proponía la reducción de costos del Sistema y la creación de mecanismos funcionales a dicha ideología. De cualquier forma, el intento por reformar estas instituciones son una señal de avance importante dentro del proceso. Además, se crearon estructuras relacionadas a la cultura (Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana) y al medio ambiente (Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo).

No obstante las resistencias a la integración política en Centroamérica por parte de algunos sectores y el desconocimiento general de la población respecto a la integración; es importante destacar los adelantos en materia de supranacionalidad. Es decir, la creación de la Corte Centroamericana de Justicia a través del Protocolo de Tegucigalpa de 1991, constituye el órgano jurisdiccional supranacional del SICA encargado de velar por la interpretación y por la aplicación del derecho comunitario centroamericano<sup>2</sup>. Sus decisiones son obligatorias y vinculantes para los Estados miembros<sup>3</sup>. Tiene una competencia y jurisdicción muy amplia: "*con potestad para juzgar a petición de parte y resolver con autoridad de cosa juzgada, y su doctrina tendrá efectos vinculantes para todos los Estados, órganos y organizaciones que formen parte en el SICA, y para sujetos de derecho privado*"...

Las normas de contenido supranacional del derecho comunitario centroamericano se destacan en varios temas: temas de libre comercio, equiparación arancelaria, desarrollo industrial, agropecuario, régimen financiero, y en ámbitos sociales, educativos y culturales.

*El proyecto de integración centroamericano* cuenta además con una novedosa estructura de *participación para la sociedad civil*, en comparación con la existente en otras experiencias en la región (como la experiencia de la CAN). Su novedad radica en la forma de incorporación de la sociedad civil

2 La instauración y funcionamiento de la Corte, fortalece el proceso de integración regional y el derecho comunitario centroamericano en sus tres dimensiones: el derecho comunitario institucional, el derecho comunitario sustancial y el derecho procesal comunitario. Extraído de: Ulate Chacón, Enrique. (2004). "Los principios del derecho comunitario y su aplicación jurisdiccional en Centroamérica". En *Revista Relaciones Internacionales*, N° 67-68; Universidad Nacional, Heredia; págs. 77-110.

3 Según refiere E. Ulate Chacón, aunque su Convenio de Estatuto, solo ha sido ratificado por tres países (Nicaragua, Honduras y El Salvador) está vigente desde 1994 y en proceso de ratificación de los restantes Estados Miembros. Costa Rica, ha reconocido recientemente la vigencia de la Corte como órgano oficial de la integración regional, al cual deben estar sometidos todos los ciudadanos de la región.

al denominado Comité Consultivo. Dicho comité, fue posible gracias al trabajo de las redes de organizaciones sociales iniciado desde principios de los 90. Sectores empresariales, intelectualidad de universidades públicas, sectores campesinos y sindicales han forjado el camino para reglamentar y darle institucionalidad a la participación. Todo se inicia en el Protocolo de Tegucigalpa con el nombre de Comité Consultivo de Integración Económica. Sus decisiones tienen carácter de asesoría para la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de programas. Se destaca su participación en la definición y el contenido de la ALIDES. Así como también su presencia en instancias donde se ha reflexionado entorno a la institucionalidad del SICA, (como en el Foro Regional de 2004) para la reactivación de la integración regional en Centroamérica.

En tercer lugar, interesa destacar la experiencia de la *Comunidad Andina de Naciones (CAN)* a partir del Acuerdo de Cartagena de 1969 y conformada por Colombia, Ecuador, Bolivia, Venezuela y Perú. Dicha experiencia constituye un importante esfuerzo por consolidar una institucionalidad acorde con la integración regional. La CAN cuenta con Secretaría General, un Tribunal de Justicia Andino, el cual no sólo posibilita la resolución de controversias entre Estados o particulares sino también la aplicación del derecho comunitario, con legitimidad y reconocimiento dentro del sistema jurídico nacional de los estados miembros; y finalmente varios órganos intergubernamentales (Consejo de Cancilleres y la Comisión de Ministros de Comercio Exterior). Durante el proceso de integración todos los países miembros han realizado reformas constitucionales acordes a la integración –incluyendo Bolivia cuya constitución era menos propensa al proyecto–. Los cinco países reconocen y aceptan los principios de prevalencia, aplicación directa y efectos inmediatos del derecho comunitario. Vale la pena

subrayar la presencia de elementos histórico-culturales comunes que sustentan este proceso de integración.

Y en último lugar, la experiencia del MERCOSUR (Mercado Común del Sur) conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay a partir del Tratado de Asunción de 1991. El proceso fue iniciado como Unión Aduanera por los presidentes de Brasil y Argentina con el objetivo de liberar el comercio entre estos dos países, como estrategia frente a la globalización en la década de los 90. Luego, se incorporan Uruguay y Paraguay.

Dicho esquema de integración cuenta con instrumentos institucionales como el Protocolo de Brasilia que regula las controversias entre los Estados-parte. Y posteriormente el Protocolo de Ouro Preto de 1994, donde se establece la estructura institucional del bloque. No obstante, el MERCOSUR se caracteriza por una carencia fundamental para la supranacionalidad que es propio del otorgamiento de poderes efectivos al servicio de la integración: la emisión de decisiones de justicia. Posee un sistema de resolución de controversias propio de la cooperación internacional parecido al que opera en la OMC y en el Derecho Internacional. Dicho sistema no permite garantizar la aplicación e interpretación uniforme de las normas emitidas, no otorga seguridad jurídica a los Estados ni a los particulares, impidiendo un avance en esta materia. Porque además, las decisiones que se tomen en el Tribunal no constituyen fuente de derecho, ni pueden ser considerados como antecedentes para casos similares y los fallos serán de acuerdo a cada caso particular.

Otra dificultad respecto a la supranacionalidad refiere a las constituciones de los países miembros: aunque todos promueven en sus respectivas constituciones la integración regional, algunos de ellos no admiten en sus constituciones

la primacía del derecho comunitario por encima del derecho interno (como es el caso de Brasil y Uruguay).

### III ¿Estamos a medio camino o debemos redefinir el rumbo? Cuestionando la integración desde una mirada compleja

*"O inventamos o erramos"...*

Las variadas experiencias presentadas en forma resumida en el capítulo anterior, pretenden mostrar lo que se ha recorrido hasta el momento en materia de integración regional en América Latina. Sin embargo, desde una mirada compleja de la realidad que intenta proyectarse hacia el futuro, se observan ciertos procesos y acontecimientos variados que responden al contexto político, económico y cultural actual de la región y que estarían cuestionando dicha "integración regional", así como el rumbo a tomar hacia el futuro.

Desde esta mirada de la realidad surgen interrogantes sobre el significado de tales sucesos: ¿representan carencias y debilidades que podrían irse subsanando en medida que se avance en la marcha del proceso de integración? O, por el contrario ¿constituyen más bien una señal de la indefinición del rumbo, y por tanto reflejan la necesidad de replantear los procesos de integración regional ensayados hasta el momento? En esta parte del trabajo se pretende entonces colocar en la discusión algunas de estas interrogantes en relación con el contexto actual de la regionalización, atravesada por las tendencias de la globalización: la apertura y el libre comercio, conocidas como "regionalismo abierto"<sup>5</sup>.

5 Según se menciona en: Guerra Borges, A. (2002). "¿Tiene futuro la integración latinoamericana en un ambiente de globalización?" En: *Globalización e integración latinoamericana*. Ed. Siglo XXI, IIE-UNAM y Universidad Rafael Landívar. México. Págs. 188-280.

En el caso de CARICOM, importa señalar que dicho proceso de integración debe superar un pasado de dependencia y colonización bastante reciente. Es decir, ésta experiencia no surge como búsqueda propia por parte de sus países miembros, sino de iniciativas externas; lo cual sumado a su débil significación comercial y su pequeño tamaño territorial lo coloca en una situación de extrema vulnerabilidad frente a actores poderosos como los Estados Unidos.

Respecto al proceso del SICA en Centroamérica, vale mencionar que existe cierta resistencia a la integración política por parte de la población, sobre todo desconocimiento por parte de las cúpulas gubernamentales, los empresarios y la prensa. Incluso podría decirse que existe una insuficiente base social para la integración centroamericana. Se confunde integración con integración política y se mina positivamente la integración económica sin tener en cuenta que cualquier integración, aún las meramente comerciales como los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, tiene repercusiones políticas; pues contiene normas de transferencia e incluso de renuncia a la soberanía estatal en favor de los acuerdos que se pactan. Es necesario señalar que la región centroamericana, salvo Costa Rica, ya ha aprobado un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Dicha aprobación no ha contado con la discusión previa y conjunta entre los países miembros del SICA; lo cual hubiese permitido una propuesta armoniosa para negociar con la potencia hegemónica. Cada país ha actuado por separado, intentando sacar provecho del tratado y ello ha debilitado las posibilidades de todos.

Respecto a América del Sur, es preciso mencionar algunos procesos y sucesos que reclaman atención:

En primer lugar, las recientes iniciativas de cooperación entre países sudamericanos lanzadas desde el gobierno actual de Venezuela, Hugo Chávez quien ha adquirido un marcado protagonismo en la región<sup>6</sup>. Dicho país ha propuesto el proyecto denominado Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), en el cual también participa Cuba y que se presenta como alternativa a la propuesta de libre comercio impulsada por los Estados Unidos, a través de la conocida Area del Libre Comercio de las Américas (ALCA).

A semejanza de lo que significó el carbón en Europa y la conformación de la Unión Europea, el petróleo se convertiría entonces en un instrumento para crear una integración diferente en América Latina, que se sustentaría en la defensa de los propios recursos, la soberanía nacional y la resistencia frente al poder hegemónico de los Estados Unidos y sus intenciones respecto a la región<sup>6</sup>. Existen variadas posturas al respecto, pero lo cierto es que los acuerdos comerciales realizados últimamente entre Venezuela y los demás países del Sur, reflejan la búsqueda de otras vías para la integración comercial, que estarían desconociendo los esquemas de integración existentes.

En segundo lugar, Brasil como gran potencia latinoamericana, propone e impulsa la llamada Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) con diversos proyectos en el nivel regional.

En tercer lugar, importa destacar el protagonismo que viene adquiriendo el nuevo presidente de Bolivia Evo Morales y su política (tanto hacia adentro como hacia

<sup>6</sup> Venezuela ha establecido una red de acuerdos regionales: con el MERCOSUR a través de Petroamérica, con el Caribe (Petrocaribe) y con la región andina (Petroandina).

afuera); sustentada en un discurso inclusivo hacia las comunidades indígenas y sus reivindicaciones. ¿Este proceso político, económico y cultural de Bolivia podría constituir una alternativa frente al esquema existente de integración en la CAN? Al menos surgen algunas interrogantes: ¿cuánto ha incorporado la CAN a los problemas étnicos, los derechos culturales desde sus políticas de integración y con base en un concepto humano de desarrollo? ¿Cuánto ha beneficiado la institucionalidad de la integración en relación con el desarrollo humano de sus países miembros? Si bien, corresponde a los propios estados nacionales mejorar las condiciones de los grupos étnicos y todo sector discriminado, también deberían ser incluidos y promovidos desde un esquema de integración regional, sobre todo con la gravitación que estos temas tienen para A. Latina.

En cuarto lugar, por el lado del MERCOSUR se han producido algunos hechos que parecen poner en riesgo el proyecto mismo de integración. Por ejemplo, Uruguay –el socio más pequeño– viene realizando en estos días una serie de gestiones de negociación (una especie de TLC aunque no se lo quiera rotular así) con México y los Estados Unidos. Pues aunque existen normativas dentro del marco jurídico del MERCOSUR que habilitarían a un país miembro a realizar este tipo de acuerdos bilaterales fuera del bloque; este hecho suscita controversia interna y malestar dentro del Frente Amplio –partido de gobierno– respecto a una posible separación del MERCOSUR y podría generar una serie de interrogantes desde los demás países miembros<sup>7</sup>. Sin

<sup>7</sup> El politólogo uruguayo Oscar Botinelli opina: "Es un momento delicadísimo en la construcción de la política exterior de Uruguay. Por un lado notoriamente Uruguay está saliendo a buscar mercados seguros y estables, está sintiendo que el Mercosur cruje, o por lo menos cruje para los intereses y el posicionamiento de Uruguay. Ha crujió además la visión con la que el Frente Amplio llegó al gobierno, la de una política internacional entre los países sobre la base de ideologías, en la que era lógico que los países que definía como progresistas tuvieran un bloque común diferente o enfrentado con los países que consideraba conservadores o de derecha, lo que daba oportunidad a un Mercosur muy fuerte y ampliado, que de alguna manera era el que reflejaban las fotografías en el Parque Hotel, en la sede del Mercosur en diciembre, cuando Venezuela dio el paso hacia ampliar su participación y en ocasión de la reunión de la Comunidad Sudamericana de Naciones". (Medios de prensa, ver Anexos).

duda, detrás de estos movimientos de política exterior se percibe la realidad de un MERCOSUR con serias dificultades para acomodar el tema de los aranceles comunes con las desigualdades de tamaño y desarrollo entre sus socios. Claramente Brasil y Argentina poseen mercados muy superiores que les otorga cierta independencia y tranquilidad a diferencia de lo que ocurre en Uruguay<sup>8</sup> y Paraguay. En este sentido, importa subrayar que a lo largo de estos años se han producido varios conflictos comerciales en el MERCOSUR (entre Uruguay y los dos socios más poderosos: Argentina y Brasil). Bajo esta coyuntura y tras una de las peores crisis económicas de su historia, el Uruguay parece lanzado a un juego un tanto riesgoso en la búsqueda de mercados seguros; sobre todo tomando en cuenta la cercanía de Venezuela y Cuba con el Uruguay en los últimos tiempos, principales contrincantes de Estados Unidos.

Otro hecho que parece cuestionar el actual MERCOSUR es el reciente conflicto –esta vez por un problema aparentemente de medio ambiente– entre Argentina y Uruguay debido a la instalación de plantas de celulosa por parte del gobierno uruguayo en la zona del río Uruguay, la cual comparten ambos países. Todos estos problemas reflejan una vez más las carencias y debilidades de este proceso de integración, en cuanto a políticas conjuntas y armoniosas de desarrollo sostenible en una zona del continente extraordinariamente rica e importante (baste mencionar la hidrovía en torno al Río Uruguay o la extensa zona amazónica por el lado del Brasil). La búsqueda de resolución de este y otros conflictos constituyen un gran desafío aún sin resolver para todos los países miembros del MERCOSUR.

<sup>8</sup> Para complementar ver artículo en Revista El Ciudadano en Anexos.

El MERCOSUR surge como estrategia para enfrentar la globalización, para "insertarse" en la economía global en mejores condiciones de competitividad. Un ejemplo de ello ha sido su fructífera relación con la Unión Europea. Es decir, la cooperación entre la Unión Europea con el MERCOSUR<sup>9</sup> se inició casi desde su conformación (1992). Por otra parte, fue el primer esquema de integración que se posiciona como bloque en contra del ALCA en América del Sur, fortaleciendo su identidad conjuntamente con sus intereses. Sin embargo, el problema de las disparidades entre sus miembros no ha sido resuelto y muchas veces produce efectos negativos internos similares a los que se denuncia en el nivel mundial.

Todos estos procesos y sucesos variados, ¿podrían estar señalando el agotamiento de los esquemas de integración regional tal cual han sido formulados?

La globalización con su marcada apertura de las economías en el nivel planetario, requiere que los bloques regionales sean abiertos. Sin embargo, no pueden existir acuerdos de integración sin un mínimo de proteccionismo. Entonces, ¿son compatibles la globalización y el multilateralismo con la "regionalización"? ¿Hacia qué tipo de integración regional se encamina A. Latina? ¿Cómo resolver estas contradicciones? ¿Alcanza con dotarla de mayor institucionalidad? Los procesos y sucesos mencionados cuestionan definitivamente la identidad y eficacia de dichos esquemas?

Por intentar responder en algo a estas preguntas y comprender los recorridos actuales de la integración

<sup>9</sup> Ya en 1992, ambas partes firmaron el Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional, que incluía asistencia técnica, intercambio de información, formación de recursos humanos y apoyo institucional. Se trató del primer acuerdo birregional entre uniones aduaneras que establece las bases para avanzar hacia la zona de libre comercio en un plazo de 10 años.

latinoamericana, se propone contextualizarlos dentro de una coyuntura donde el papel de Estados Unidos a partir del 11 de setiembre de 2001 en la región ha ido cobrando cada vez un mayor protagonismo. Es decir, desde esa fecha el objetivo central de Estados Unidos ha sido rearticular la subordinación de A. Latina al rediseño de su geopolítica. Así, la región pasa a ser considerada como una segunda zona de intervención activa, donde se comienza a impulsar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuya esencia es establecer el nuevo mecanismo económico para la regulación y el control por parte de Estados Unidos. El ALCA, constituye una forma de "globalizar la regionalización" en A. Latina o una estrategia de "regionalismo abierto"<sup>10</sup>, que no aumentaría la integración entre los países de América Latina y el Caribe, porque Estados Unidos siempre mantendrá su posición de hegemonía en relación con los demás países. Pero además, la competencia se realizaría entre países latinoamericanos, no por intercambiar productos, capital y tecnologías, sino por penetrar el mercado de los EE.UU. y consecuentemente tratar de obtener sus inversiones y la tecnología. En definitiva, el ALCA solo comprende la creación de una zona de libre comercio pero no contiene una idea de integración que implica la interdependencia en los ámbitos económicos, políticos, culturales, laborales y tecnológicos.

De todas maneras, el interés mostrado por norteamericanos y europeos en la región hace pensar que los países de América Latina tendrían un papel que jugar en la conformación de un nuevo orden económico internacional y en consecuencia pudiera tener el poder para negociar y participar en su construcción, en vez de estar limitados a "insertarse"

<sup>10</sup> Guerra Borges, A. (2002). Ídem.

en él. Para ello es necesario asumir la integración con una visión más amplia que el simple intercambio comercial, que suponga relaciones más estrechas entre las subregiones y que avance más rápidamente. En ese sentido, los sucesos, procesos o movimientos detallados anteriormente son variados y responden quizás a contextos diferentes; pero se considera que todos reflejan una necesidad de repensar los procesos



de integración incorporando nuevos contenidos en la agenda (como políticas de desarrollo sostenible para un equilibrado aprovechamiento de recursos naturales, de políticas culturales vinculadas a las políticas económicas

y sociales que permitan la participación efectiva de las comunidades indígenas y negras de los países, de los sectores campesinos, de los sindicatos, de los pequeños empresarios, etc). Pero además estableciendo políticas para el desarrollo de manera coordinada, que sean estrechamente complementarias, para un verdadero desarrollo sostenible.

Todo ello requiere un mayor conocimiento por parte de la ciudadanía de los procesos de integración, a través de medios de comunicación, pero también desde la educación formal y sus programas curriculares. A su vez, serán necesarios mejores canales de participación social no sólo hacia los sectores organizados de la sociedad (empresarios, sindicatos, etc), sino hacia toda la ciudadanía. Es decir, canales más efectivos, menos burocráticos. Ello contribuirá a una mayor participación de la sociedad civil para la visibilidad de sus demandas y necesidades y para el compromiso real con los proyectos de integración regional.

América Latina deberá estar consciente que este proceso no será lineal ni parejo y que probablemente encuentre numerosos obstáculos aparentemente insolubles. No obstante, la experiencia del pasado y la necesidad de superar sus actuales problemas obligan a repensar el camino: "o inventamos o erramos".

#### IV. Comentarios finales

La integración regional en América Latina a diferencia de lo que ocurrió en Europa, debe constituirse sobre todo en un instrumento para el desarrollo de sus países.

Ello le otorga un valor especial al proceso, pero también un mayor desafío. Porque además debe llevarse a cabo en un contexto de fuertes presiones externas, como las estrategias económico-comerciales de los Estados Unidos y los crecientes intereses de la Unión Europea en la región –aunque su perfil contenga algunas diferencias respecto a Estados Unidos–. Todo ello puede convertirse en oportunidades para construir en forma cada vez más conjunta e interdependiente nuevas estrategias de integración acordes con nuestros intereses económicos y características socioculturales.

Los cuatro esquemas de integración: CARICOM, SICA, CAN y MERCOSUR, más allá de sus debilidades y contradicciones podrían constituirse en base para construir un nuevo rumbo hacia una mejor y mayor integración latinoamericana en su conjunto.

Para esto deberá realizarse un replanteo en profundidad de la integración regional en América Latina que no podrá ya limitarse a una oposición al ALCA y a los TLCs; sino que deberá construir nuevas formas que sepan valorar las experiencias pasadas y que posibilite un nuevo orden político

internacional. Dicho replanteo no podrá tampoco quedar acotado a iniciativas de gobiernos que no permanecerán a perpetuidad; sino que deberá asentarse en bases sociales y políticas sólidas que lo impulsen desde abajo.

### Referencias bibliográficas

Delgado, Jaime. (2005). "Más allá y más acá de la Capitanía General". En: *Construcción de supranacionalidades y transferencia de soberanía en procesos de integración regional*. Tesis doctoral. Universidad de Costa Rica.

FUNPADEM. (2004). *Foro regional. Repensando la integración centroamericana: recomendaciones para la renovación de su institucionalidad*. Memoria. San José: ACIDI, FUNPADEM.

Guerra Borges, A. (2002). "¿Tiene futuro la integración latinoamericana en un ambiente de globalización?" En: *Globalización e integración latinoamericana*. Ed. Siglo XXI, IIE-UNAM y Universidad Rafael Landívar. México.

Mora Jiménez, Henry. (2004). *101 razones para oponerse al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos*. Escuela de Economía, Universidad Nacional, Heredia.

Ulate Chacón, Enrique. (2004). "Los principios del derecho comunitario y su aplicación jurisdiccional en Centroamérica". En *Revista Relaciones Internacionales*, N<sup>o</sup> 67-68; Universidad Nacional, Heredia; págs. 77-110.

Páginas web consultadas:  
[<http://www.espectador.com/>]