

Mapa de la Integración Regional en América Latina

Procesos e instituciones

Luciana Gil y Damián Paikin

SEPTIEMBRE 2013

- En América Latina existe una gran variedad de iniciativas y proyectos de integración regional con diferentes objetivos, reglas, procedimientos y niveles de consolidación. Sin embargo, más allá de las inclinaciones ideológicas de cada bloque, en todos los casos los presidentes y la regla del consenso dominan la escena y la dinámica intergubernamental resulta decisiva a la hora de definir las políticas comunes.
- Otra constante actual, que implica un cambio para los procesos de integración nacidos o consolidados durante la década de 1990, es la ampliación de los objetivos desde el ámbito estrictamente comercial a los ámbitos cultural, productivo, social y ambiental.
- Algunos bloques han logrado expandirse de acuerdo con las necesidades geopolíticas y económicas de los Estados, como el caso de la UNASUR, impulsada por Brasil en su búsqueda de convertirse en un “jugador global”. Otros, en cambio, han mostrado cierto estancamiento, aunque con éxitos parciales, como el MERCOSUR, la CARICOM o el ALBA, mientras que los más antiguos como la CAN y la ALADI parecen atravesar un período de decadencia relativa.
- En todos los casos, se trata de espacios que conviven en un permanente juego de diferenciación y cooperación pero que trabajan en la construcción de nuevas relaciones e identidades superadoras de las identidades nacionales.



Índice

■ Introducción	3
■ ALADI Asociación Latinoamericana de Integración	3
■ ALBA – TCP Alianza Bolivariana para las Américas Tratado de Comercio de los Pueblos.....	6
■ CAN Comunidad Andina de Naciones	8
■ CARICOM Comunidad del Caribe.....	12
■ CELAC Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	15
■ MERCOSUR Mercado Común del Sur.....	18
■ SICA Sistema de la Integración Centroamericana.....	23
■ UNASUR Unión de Naciones Suramericanas	26
■ Conclusiones	31
■ Bibliografía.....	32



Introducción

La integración regional en América Latina tiene una larga trayectoria cuyas raíces, en términos de historia de las ideas, pueden remontarse al período independentista y a las propuestas integracionistas de Simón Bolívar cristalizadas en el Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826. Pero es recién a partir de mediados del siglo XX cuando se inician procesos concretos que, a lo largo de su camino, han modificado tanto sus formas como sus contenidos y han debido convivir con nuevos proyectos y visiones sobre los fines y los métodos de la integración.

En la actualidad existen distintos procesos de este tipo con objetivos, reglas, procedimientos y niveles de consolidación variados, así como relaciones entre ellos que algunos interpretan como complementarias y otros como competitivas. La prioridad que se asigna a las dimensiones políticas, económicas, comerciales y sociales también varía según cada proyecto y cada contexto.

Este documento pretende sintetizar los principales aspectos que caracterizan hoy a las principales iniciativas de integración en la región. El objetivo es ofrecer un insumo para el análisis de la actualidad latinoamericana mediante información sistemática sobre los diferentes bloques de integración de América Latina que facilite la tarea de evaluarlos, compararlos y reflexionar sobre sus posibilidades futuras y sus principales desafíos. El trabajo está organizado, en consecuencia, en función de los nombres más utilizados para cada proceso (en general, sus siglas) y en orden alfabético.

ALADI | Asociación Latinoamericana de Integración

La evolución de sus objetivos

La Asociación Latinoamericana de Integración es el espacio más antiguo y amplio de integración de la región. Sus orígenes se remontan a 1960, cuando se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). En 1980, con la firma del Tratado de Montevideo, nació la nueva

estructura, que constituyó un área de preferencias económicas con el objetivo de lograr, en el largo plazo, un mercado común latinoamericano. Se trata de un esquema abierto a la adhesión de todos los países latinoamericanos: además de los once primeros países en firmar el tratado (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela- que ya en ese momento formaban parte de la Comunidad Andina-, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile y México), se incorporaron luego Cuba (1999) y Panamá (2012).

Su objetivo de alcanzar un mercado común reemplazó y superó la proyectada zona de libre comercio que había pretendido la ALALC. Para lograrlo, se establecieron como funciones básicas de la Asociación “la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados”, según establece el art. 2 del tratado. Para eso, la ALADI contó con tres mecanismos: preferencias arancelarias regionales (respecto de terceros países); acuerdos de alcance regional (con la participación de todos los países miembros); y acuerdos de alcance parcial (entre dos o más de los países miembros, pero no entre todos ellos a la vez). Así, desde aquel tratado, el logro del mercado común estuvo vinculado con la promoción del “desarrollo económico - social, armónico y equilibrado de la región”.

Después de más de 30 años de su creación, los análisis muestran que ha sido una instancia dinámica para las negociaciones entre los países miembros, lo que se refleja en más de 200 acuerdos suscritos y depositados en la ALADI hasta 2009. Si bien la temática de los acuerdos ha sido diversa, se han enfocado en su mayoría en el comercio de bienes. Las preferencias arancelarias han sido un importante estímulo para el uso de los acuerdos en el comercio intrarregional, por lo que, según datos de la propia ALADI, el comercio negociado ha pasado de representar algo menos del 30% a inicios de los años 80 al 72% en la última década.

Actualmente, sus objetivos de integración no se han modificado pero sí se ha buscado complementar la meta de la integración comercial con



temas que fueron adquiriendo mayor relevancia en la agenda regional. Así, en la XIII Reunión del Consejo de Ministros (octubre de 2004), al formalizarse el programa destinado a conformar de manera progresiva un “espacio de libre comercio”, se establecieron también las “materias complementarias”, que comprenden, entre otras: el fomento y la integración productiva, el relacionamiento de los sectores empresarial, laboral y académico, el desarrollo del comercio internacional, con énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y otras formas de organización y el desarrollo de acciones en el ámbito social, científico y tecnológico. En esta línea, en 2009, el Consejo emitió la resolución 69 con los lineamientos para la construcción de lo que denominó “la dimensión social en el proceso de integración”, con el objetivo de “fortalecer los sentimientos de solidaridad, de pertenencia e identidad y generar condiciones para que los beneficios económicos y comerciales de la integración alcancen a todos los sectores de la sociedad, especialmente los más vulnerables”. A partir de entonces, entre las acciones dirigidas a la construcción de esa dimensión social se destacó el Banco de Experiencias Exitosas (ver apartado *Principales iniciativas en curso*).

Instituciones

Desde su creación, la estructura institucional de la ALADI está compuesta por tres órganos principales:

- Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que reúne a los ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros. Es el órgano supremo de la ALADI y adopta las decisiones que corresponden a la conducción política superior del proceso de integración. Se reúne por convocatoria del Comité de Representantes y sesiona y toma decisiones con la presencia de todos los países miembros;
- Conferencia de Evaluación y Convergencia, que está integrada por representantes que los países miembros asignen y se dedica a examinar el funcionamiento del proceso de integración en todos sus aspectos, propiciar la convergencia de los

acuerdos y promover otras acciones en materia de integración económica;

- Comité de Representantes, integrado por embajadores de los gobiernos acreditados de forma permanente en la sede de la Asociación en Montevideo. Es el órgano político permanente y el foro negociador donde se analizan y acuerdan todas las iniciativas destinadas a cumplir los objetivos fijados por el tratado. Sesiona regularmente cada 15 días y sus resoluciones son adoptadas con el voto afirmativo de dos tercios de los países miembros.

Además, la ALADI cuenta con una Secretaría General con atribuciones de organismo técnico, es decir, que puede formular propuestas a los demás órganos, cuya sede se encuentra en Montevideo.

Esquemas de participación política y social

Si se tiene en cuenta el contexto en el que se creó la ALADI y se definieron sus objetivos orientados a un mercado común, no es llamativo que los esquemas previstos para la participación de la sociedad civil se limitaran a la creación en 1993 de un Consejo Asesor Laboral (órgano consultivo auxiliar del Comité de Representantes, formado por delegados de las organizaciones sindicales nacionales de cada uno de los países miembros) y de un Consejo Asesor Empresarial en 1997 (otro órgano consultivo formado por delegados representantes de las organizaciones empresariales de cada país).

Sin embargo, la Secretaría General cuenta actualmente con otros espacios de promoción de la participación de la sociedad civil y atribuye a ciertas figuras la tarea de incentivarla. Por ejemplo, el Departamento de la Dimensión Social y el Departamento de Cooperación y Formación de esa secretaría, entre otras funciones, debe fomentar la comunicación y el relacionamiento con centros académicos y de investigación. Bajo la coordinación del Subsecretario de Cooperación, Asistencia Técnica y Apoyo a los países de menor desarrollo relativo, las tareas orientadas al desarrollo de la competitividad y la complementación



económica con estos países apuntan además a promover la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional.

Cabe señalar, a su vez, que a partir de las materias complementarias a la integración comercial establecidas en 2004, se elaboró una serie de directrices “para el fortalecimiento de la integración productiva regional, la promoción del comercio y una mayor participación de la sociedad civil”, aprobadas con la resolución 73 en abril de 2009. Esta resolución señalaba la necesidad de profundizar la participación del sector empresarial y laboral, a los que se invitaría a las reuniones pertinentes, y de fomentar la incorporación progresiva de los temas de la integración regional en los programas de estudios de las universidades, otras entidades académicas e instituciones afines, así como una mayor interrelación entre ellas y la ALADI.

Desde entonces se han podido identificar algunas acciones concretas en ese sentido, como el lanzamiento del sitio Pymes Latinas¹, que tiene entre sus objetivos acompañar la promoción comercial de las pequeñas y medianas empresas y facilitar su comunicación con la ALADI. Aun así, la última reunión registrada del Consejo Asesor Empresarial en junio de 2010, al analizar grado de avance de sus recomendaciones -en especial a Pymes-, consideró que el proyecto no había tenido la velocidad y continuidad esperada y sentenció en su informe final la necesidad de “aunar esfuerzos entre las instituciones participantes y la Asociación para permitir la concreción de las recomendaciones que surjan de esta instancia”.

Principales iniciativas en curso

Si bien el avance en materia de integración comercial fue significativo mediante acuerdos bilaterales o subregionales, también fue claro para la ALADI que la acumulación de acuerdos no permitiría, por sí sola, conformar un mercado regional de bienes unificado, ya que los acuerdos implican normas y disciplinas diversas.

De allí que, en su reunión de 2009, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores emitiera la resolución 59 para aprobar las “Bases de un

programa para la conformación progresiva de un espacio de libre comercio (ELC) en la ALADI”. Una serie de resoluciones se dirigieron a elaborar una nueva cobertura normativa regional de los regímenes de origen, salvaguardias, comercio de servicios y solución de controversias como elemento fundamental para la profundización de la integración comercial. Así comenzaron las rondas de negociación en estas materias, entre las que se destacó el tema de servicios profesionales, de gran relevancia en las agendas de los países de la región. Sin embargo, en palabras de la propia Secretaría de la ALADI, la relevancia de los acuerdos que puedan alcanzarse dependerá de la aplicación efectiva de los mismos, algo que corresponde a una decisión política más que técnica. A eso se suma el desafío de que estas materias se negocien paralelamente en ámbitos distintos, más reducidos -como en el caso de bloques subregionales- o más amplios -como en el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

Otros proyectos que han cobrado notoriedad han sido el apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo -como los que actualmente se llevan a cabo en Bolivia, Ecuador y Paraguay para capacitar a funcionarios del sector público y representantes del sector empresarial; realizar estudios de mercado específicos y brindar asistencia técnica para la gestión empresarial, entre otros- y la Certificación de Origen Digital (COD), que ha sido desarrollado en la ALADI con el propósito de contribuir a una mayor eficiencia en los trámites de comercio internacional.

Por último, cabe señalar el Banco de Experiencias Exitosas como una iniciativa en curso dentro de la dimensión social, cuyo objetivo es recabar información básica sobre proyectos y programas sociales exitosos realizados en los países de la ALADI, con la finalidad de promover el intercambio de información y experiencias en el ámbito social, de manera que incentive la evaluación sobre las posibilidades de reproducir la experiencia en otros países.

1. <http://www.pymeslatinas.com>.



Desafíos en la región

La metodología con la que la ALADI ha abordado su objetivo de lograr un mercado común latinoamericano se concentró en facilitar las negociaciones entre los países, transformándose en un espacio regional en el que estos acuerdos se depositan formalmente. Durante los primeros años del siglo XXI, la región vivió un período de muy buen desempeño económico que luego le permitió superar la crisis internacional de 2009 y tener una rápida recuperación. La propia ALADI reconoce que este desempeño económico fue un factor positivo para impulsar el proceso de integración regional pero a su vez identifica el surgimiento de visiones muy diversas sobre las estrategias de desarrollo nacional que se han trasladado a visiones regionales disímiles. Esto se tradujo en la aparición de nuevas y variadas instancias (UNASUR, ALBA, CELAC) que han complejizado el panorama de las instituciones de integración en la región.

Si bien la ALADI ya convivía con distintos procesos subregionales como la CAN y el MERCOSUR, estos formaban parte del proceso de la ALADI y sus acuerdos se depositaban en la Asociación como mecanismos con los que avanzaba hacia el objetivo la integración regional latinoamericana. Se teme que algunas iniciativas más recientes, en cambio, puedan solapar sus objetivos con los de ALADI. Es el caso de la CELAC, que incluye entre sus fines la convergencia comercial regional y que, de lograrla, abarcaría un ámbito de alcance mayor que la ALADI ya que incluye a los Estados caribeños. Se trata de un objetivo de largo plazo y no exento de obstáculos por lo se han solicitado estudios de convergencia de los acuerdos de complementación económica entre los países de América del Sur². Sin embargo, no está clara aún la forma en que se coordinarán los esfuerzos de los distintos esquemas de integración para no duplicarse ni superponerse.

Además, luego de un período de adhesión en la región a las ideas de libre comercio como promotor del desarrollo, actualmente éstas conviven con visiones más críticas, que cuestionan la contribución del comercio internacional y buscan

distintas modalidades de inserción internacional. Como puede observarse en los desarrollos recientes de la ALADI, estas divergencias han tenido consecuencias en los proyectos y en el ritmo de la integración regional, que aún enfrenta desafíos más allá del comercio. Por ejemplo, existe un potencial no explotado en las áreas de finanzas, infraestructura, conectividad, tecnología e innovación, y acciones para abordar el cambio climático. En lo que a la ALADI respecta, son temas que han adquirido mayor relevancia en las agendas pero las acciones concretas deberán derivar de cierta convergencia entre las distintas concepciones sobre los métodos para alcanzar el desarrollo económico.

ALBA – TCP | Alianza Bolivariana para las Américas – Tratado de Comercio de los Pueblos

La evolución de sus objetivos

La Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) toma vida como una propuesta alternativa al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada por los Estados Unidos. Fue propuesta en 2001 por el presidente venezolano Hugo Chávez en el marco del III Encuentro de Jefes de Estado del Caribe y entró en vigor el 14 de diciembre de 2004 cuando se realizó la primera Cumbre del ALBA en La Habana, Cuba.

Este proceso de integración difiere en su concepción no sólo del ALCA sino también de los otros procesos de integración latinoamericanos donde la dimensión comercial destinada a crear espacios de libre movilidad de mercaderías -ya sea para mejorar las posibilidades industrializadoras

2. Por ejemplo, en la Primera Reunión de Presidentes de la Comunidad Sudamericana de Naciones (septiembre de 2005), se solicitó tal estudio a los secretariados de ALADI, del MERCOSUR, de la CAN y de CARICOM, con la concurrencia de Chile, Guyana y Surinam. Por su parte, en una reunión realizada en agosto de 2012 en la ALADI en el marco de la CELAC, representantes de todos los organismos latinoamericanos sostuvieron su acuerdo en evitar la dispersión, la fragmentación y la duplicación de tareas entre la gran cantidad de iniciativas de integración existente.



o como paso hacia una liberalización comercial mayor a escala internacional- era uno de los ejes. El ALBA, en cambio, plantea desde sus inicios el “Tratado de Comercio de los Pueblos” basado en el principio de la solidaridad, la reciprocidad y la transferencia de tecnologías en el intercambio de bienes y servicios.

En este sentido, el ALBA tiene entre sus objetivos tres ejes claros: el histórico, dando cuenta del proyecto americano planteado por Bolívar; el socioeconómico, en la voluntad de dar respuesta al desarrollo de los pueblos de América con equidad social; y el ideológico, basado en los principios de soberanía nacional, autodeterminación de los pueblos y desarrollo sustentable con justicia social.

Para eso, se plantea la conformación de “proyectos gran-nacionales” mediante los cuales se da vida a los objetivos de unidad e integración en el marco de los principios de solidaridad, reciprocidad y transferencia. Un ejemplo de esto es el acuerdo “Misión Barrio Adentro” suscripto en 2005 entre los gobiernos de La Habana y Caracas, que contempla la llegada de profesionales médicos cubanos a Venezuela a cambio de petróleo para la isla.

A este modelo se fueron sumando Bolivia, Nicaragua, Ecuador, y las caribeñas San Vicente y Granadinas, Antigua y Barbuda y Dominica. Para estas últimas ha tenido el petróleo venezolano un rol clave en su opción política.

Instituciones

Aunque fue planteado como un proceso diferente, en su fase institucional el ALBA replica el armado intergubernamental del resto de los procesos de integración latinoamericanos, incorporando como única novedad el Consejo de los Movimientos Sociales, creado en 2007, cuya misión es aportar al proceso la mirada de los sectores populares organizados.

El ALBA cuenta con los siguientes órganos:

- Consejo de Presidentes del ALBA, que define las líneas ideológicas, políticas y estratégicas del bloque;

- Consejos sectoriales (social, político y económico), que son reuniones de ministros de las diferentes áreas, cuya misión es implementar la normativa y las directrices del Consejo Presidencial;

- Consejo de los Movimientos Sociales, ubicado en el mismo nivel de los demás Consejos, es el espacio de participación social dentro del bloque bajo las ideas del “antimperialismo” y “antineoliberalismo” y con el compromiso de impulsar el sostenimiento y crecimiento del ALBA. Su función, a diferencia de los otros Consejos, no es vehicular las iniciativas planteadas sino observarlas desde la óptica de los movimientos sociales y proponer nuevas iniciativas al Consejo de Presidentes;

- Coordinación Permanente del ALBA (Secretaría Ejecutiva), con sede en Caracas, cuenta con un coordinador permanente con mandato por dos años, y un coordinador por cada Estado miembro. Sus funciones con el registro, apoyo y acompañamiento técnicos de todos los espacios creados en el marco del ALBA.

Esquemas de participación política y social

El Consejo de Movimientos Sociales es el principal mecanismo de participación social. Fue creado en 2007 en el Encuentro de Tintorero, durante la V Cumbre del ALBA. En ella las organizaciones sociales plantearon una serie de demandas como la multiplicación de las misiones sociales, la articulación con los gobiernos locales, la democratización de las telecomunicaciones y la necesidad de creación de una Contraloría Social del ALBA, que permita a los movimientos sociales hacer una permanente vigilancia del avance de los proyectos gran-nacionales. También vale la pena mencionar la introducción posterior del problema medioambiental, encarnado en la defensa del agua, la biodiversidad y la soberanía alimentaria y en la propuesta de creación de un Tribunal Ambiental. Así quedó planteado en el Compromiso Sucre, la declaración de los movimientos sociales elaborada durante la XI Cumbre de Caracas en febrero de 2012.

En este esquema, se observa la tensión permanente entre los poderes estatales y los espacios



sociales. Sostener que los movimientos integrantes del Consejo son ajenos a las lógicas político-estatales es un error, como también sostener que son meras correas de transmisión del pensamiento de ciertos líderes. En todo caso, se los puede definir como aliados con diferentes grados de sumisión que, de todas formas, sostienen un punto de vista diferenciado.

Principales iniciativas en curso

Las iniciativas del ALBA se han realizado en diferentes terrenos como la salud, la educación, la integración productiva y la regulación financiera, cada una con éxito diverso. Entre las principales acciones se pueden mencionar:

- Programa de Alfabetización y Postalfabetización: basado en el método de alfabetización cubano “Yo sí puedo”, el programa se ha convertido en uno de los grandes éxitos de los proyectos gran-nacionales del ALBA, declarando a Venezuela y Bolivia territorio libre de analfabetismo, es decir que 96% o más de su población adulta sabe leer y escribir.

- Misión Barrio Adentro y Operación Milagro: vinculadas con el desarrollo de la salud comunitaria y con el desarrollo de técnicas de tratamiento de enfermedades oftalmológicas, respectivamente, ambas iniciativas han logrado la transferencia de conocimientos de la medicina cubana a otros territorios.

- Implementación del SUCRE (Sistema Único de Compensación Regional de Pagos): mecanismo de compensación del comercio regional con la intención de evitar el uso de divisas en las transacciones internas. El SUCRE, como moneda de intercambio, permite compensar las transacciones de comercio exterior utilizando dólares solamente para saldar las diferencias anualizadas. Las operaciones de comercio exterior son realizadas entre los bancos centrales nacionales, que convierten sus monedas al SUCRE como valor de referencia. Al final del ejercicio, sólo los saldos comerciales entre una y otra economía son saldados en divisas, evitando de esta manera la necesidad de contar con ellas para cada operación.

- Banco del ALBA: banco de desarrollo conformado por fondos propios de los Estados miembro orientados a la financiación de proyectos económicos destinados a la inclusión social.

Desafíos en la región

Los desafíos del ALBA se encuentran tanto en su faz interna como en su relación con el resto de los bloques regionales. Con relación al primer punto, quizás como en ningún otro proceso su supervivencia está atada al sostenimiento de los actuales gobiernos de los países miembros. La opción por una integración de tipo ideológico debilita su capacidad de continuidad ante cambios políticos en los países que lo componen.

Por otro lado, el ALBA no se construye en base a un criterio geográfico ni histórico, como el resto de los bloques, sino en base a un criterio ideológico coyuntural, lo que dificulta su encasillamiento con relación al resto de las iniciativas. La apuesta del fallecido presidente venezolano Hugo Chávez al fortalecimiento de la CELAC (ver más adelante) se explica porque allí el ALBA podría jugar como bloque ideológico. En este sentido, el fortalecimiento de la CELAC es central para el desarrollo del ALBA y para su importancia estratégica entre los países miembros.

CAN | Comunidad Andina de Naciones

La evolución de sus objetivos

Nacida en 1969 en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que amenazaba con reproducir la lógica centro-periferia entre los grandes países de la región -Brasil, México y Argentina- y el resto de los países, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) expresó en su devenir histórico algunas cuestiones centrales de los procesos de integración en América Latina.

En primer lugar, se trata del proceso de integración más antiguo del continente, con más de 40 años de permanencia. En segundo lugar, en el nivel



institucional, la Comunidad Andina es un modelo que buscó replicar en la región muchas de las instituciones de la Unión Europea, poniendo en su centro el debate entre las dinámicas supranacional e intergubernamental. En tercer lugar, la Comunidad Andina es el territorio donde hoy se expresa con más crudeza la tensión entre los distintos modelos de integración, donde hay países como Colombia y Perú, volcados a la firma de acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea, y otros como Bolivia y Ecuador que junto a Venezuela y Cuba apuestan a la construcción del ALBA y a un acercamiento al MERCOSUR.

Este proceso sumamente rico debate hoy su supervivencia ante las profundas diferencias ideológicas, políticas y económicas de los países que la integran. La CAN ha cambiado sus objetivos iniciales vinculados con un proceso de desarrollo interno por la búsqueda de pautas comunes en términos de identidad cultural andina y valores compartidos, como el respeto a la diversidad y la lucha contra la discriminación a las comunidades originarias y los afrodescendientes.

En el marco del Acuerdo de Cartagena de 1969, que dio origen al Pacto Andino -predecesor de la Comunidad Andina-, los objetivos principales estaban orientados a promover el desarrollo equilibrado y armónico en la región mediante el empleo y la cooperación económica. La herramienta central para alcanzar estos fines fue un regionalismo “hacia dentro” inspirado en el pensamiento de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), de altos aranceles para los productos extra-zona y promoción de la industrialización. Los ‘80 fueron, como en otros ámbitos, una década perdida para la integración andina. La crisis de la deuda y las dificultades políticas entre los gobiernos llevaron a la flexibilización de la lógica integracionista y a medidas unilaterales. En este marco, en 1987 se firmó el Protocolo de Quito, que flexibiliza la vinculación y el comercio entre los países y frente a terceros. Se puso fin al Arancel Externo Común y los Estados retomaron el control del proceso que había sido delegado a la Junta del Pacto Andino, órgano de características supra-

nacionales compuesto por tres miembros, que tenía como fin velar por el desarrollo del bloque.

El fin de esta etapa llegó definitivamente en 1989, cuando se aprobó en Galápagos el nuevo diseño estratégico para la orientación del Grupo Andino, que modifica los objetivos iniciales y prioriza la vinculación comercial de los países andinos con el mercado internacional. Se sentaron entonces las bases del nuevo modelo de “regionalismo abierto”, entendido como un paso intermedio hacia la liberalización comercial, que también marcó el origen del MERCOSUR.

Este modelo generó un cambio institucional planteado en el Protocolo de Tujillo de 1996 donde se creó el Sistema Institucional Andino y se institucionalizó el rol de la diplomacia presidencial. Esto no logró dar cuenta de las asimetrías regionales y las diferentes visiones sobre la forma de vincularse con el mundo y, en particular, con los Estados Unidos.

Este quiebre llevó a que, tras el fracaso de la implementación del ALCA en 2005, algunos de los países de la Comunidad Andina comenzaran a negociar en forma individual la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con Washington y tensando más las relaciones en el bloque. Venezuela, bajo el liderazgo del presidente Hugo Chávez y en las antípodas ideológicas de los Estados Unidos, denunció la actitud de Perú y Colombia y propuso el retiro de su país del bloque. El resto de los países, en una votación conflictiva³, puso fin a la Decisión 598, que planteaba la unidad de política exterior.

A partir de ese momento, el proyecto político de la CAN comenzó a desdibujarse frente a apuestas como el ALBA o la recientemente creada Alianza del Pacífico.

Instituciones

A partir del Protocolo de Trujillo, la institucionalidad de la CAN pasó a ser definida como

3. No se permitió la votación de los representantes de Bolivia, por no tener los pagos asociativos al día.



Sistema Andino de Integración (SAI). El mayor cambio fue la desaparición de la Junta, órgano de carácter supranacional decisivo en la propuesta de integración planteada en el Acuerdo de Cartagena como espejo de la Comisión Europea. El Protocolo de Trujillo fue, en consecuencia, un cambio hacia la inter-gubernamentalidad y una apuesta a la capacidad política de los presidentes como mecanismo de superación de diferencias.

En este sentido, las principales instituciones son:

- Consejo Presidencial Andino: órgano máximo de definición de la política estratégica del bloque, con una frecuencia de reunión anual.

- Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores: órgano legislativo y de decisión encargado de formular y ejecutar la política exterior de los países miembros en asuntos de interés subregional. Coordina, además, la acción externa de los órganos e instituciones del SAI, presidiendo sus reuniones.

- Comisión de la Comunidad Andina: constituida por representantes plenipotenciarios. Nació en el seno del Acuerdo de Cartagena como representante intergubernamental frente a la Junta, luego viró su función a los asuntos comerciales y de inversiones. Por ello, sus miembros son, en su mayoría, los encargados de comercio de los países miembros.

- Parlamento Andino: espacio de representación del pueblo de la Comunidad Andina. De carácter consultivo, tiene como novedad el hecho de que, a excepción de Bolivia, el resto de los países elige sus representantes mediante el voto de los ciudadanos.

- Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina⁴: órgano jurisdiccional integrado por un magistrado por cada país miembro. Su funcionamiento es de carácter supranacional ya que los jueces no responden a los intereses de sus Estados de origen sino a los intereses de la Comunidad, al ser garantes del cumplimiento de sus principios y de las normas emanadas por sus órganos.

A diferencia de los órganos de justicia de otros bloques, en este caso los Estados, los órganos

comunitarios y los ciudadanos pueden llevar al Tribunal las siguientes cuestiones, entre otras:

- acciones de nulidad: frente a una normativa que se aparta de los principios planteados en el Acuerdo de Cartagena y otras fuentes de derecho primario de la Comunidad Andina.

- acciones de incumplimiento: ante la inacción frente a la aplicación de una normativa o la sanción de leyes de ordenamiento interno que se opongan a la legislación comunitaria.

- interpretación prejudicial: solicitada por los jueces nacionales ante diferendos que incluyan o puedan incluir en su trámite normas propias del ordenamiento jurídico andino, con el fin de sostener una única interpretación del derecho comunitario.

De esta forma, aunque volcada a un mayor nivel de decisión presidencial, la CAN aún conserva en su institucionalidad toques de supranacionalidad que han ido perdiendo peso con el pasar del tiempo. Sin embargo, su propia existencia, como la del Tribunal, pone en tensión el conjunto del sistema, recordando las ideas fundacionales y la pervivencia de las visiones donde el nivel regional era un complemento necesario e incluso un reemplazo de la lógica nacional.

Esquema de participación política y social

En este contexto, la participación y la construcción de la ciudadanía regional es una de las premisas del SAI. Al Parlamento, que constituye un punto nodal de participación política legitimada por el voto popular, se suman diversos espacios de debate sobre los temas regionales, los cuales son consultivos pero impulsan ideas novedosas y

4. El SAI incluye también instituciones financieras, como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Latinoamericano de Reservas, además de la Universidad Andina Simón Bolívar y el Organismo Andino de Salud. Finalmente, la Secretaría General adopta una función técnica y de iniciativa política sobre cuestiones regionales que de todas formas debe ser ratificada por los órganos decisores (Reunión de Ministros de RREE y Comisión).



articulan sectores según la lógica regional. Entre ellos, vale destacar al y al Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas.

La cercanía con la sociedad, así como también su vínculo permanente con movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, hace que el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales actúe en última instancia como el espacio donde distintos actores de la sociedad emiten sus opiniones sobre las temáticas regionales.

La Comisión de los Pueblos Indígenas, por su parte, da cuenta de la centralidad que la Comunidad asigna a la diversidad y al respeto por los derechos humanos. Creada en 2007 e integrada por miembros de las comunidades originarias, la Comisión contrasta por su reciente creación con el Consejo Consultivo Empresarial, que acompaña al proceso desde 1983, mostrando a las claras un fuerte giro en los objetivos del bloque. Si el eje empresarial fue central para los años '80 y los '90, hoy ha tomado ese lugar el eje ciudadano, en parte por la imposibilidad de sostener el enfoque comercial ante las fuertes discrepancias entre los países y en parte por la capacidad propia de los diversos movimientos sociales, como los pueblos originarios, de imponer su agenda en el marco regional.

Vale la pena mencionar la Universidad Andina Simón Bolívar como otro eje de la participación social, que busca generar una formación de carácter regional y mostrar las ventajas de observar la propia realidad con ojos comunes.

Principales iniciativas en curso

Una de las principales iniciativas ha sido la Agenda Estratégica Andina, aprobada en 2010, que busca reorientar el trabajo regional tras la crisis producida por la salida de Venezuela y las fuertes diferencias internas entre los países miembros. En ella, se trabajó sobre seis ejes con el fin de construir las bases de una futura profundización del proceso de integración. Entre esos ejes se encuentran: a) la promoción de la participación social y ciudadana; b) la gestión sostenible del medio ambiente y los recursos naturales, con especial énfasis en la cuestión amazónica, c) la cooperación

con otros espacios de integración, como MERCOSUR y UNASUR y d) la articulación del entramado energético regional.

El primer punto pone énfasis en la participación de las comunidades indígenas -institucionalizada a partir del Consejo Consultivo-, de los pueblos afro-descendientes y de las mujeres. Este espíritu de respeto a la diversidad ha llevado a la realización de actividades contra el racismo y la discriminación, así como también contra la violencia de género.

En el caso del medio ambiente, el eje amazónico se ha visto reflejado en la campaña “Amazonia Nuestra”, que plantea de la defensa de la biodiversidad, el respeto por las culturas originarias y la incorporación de la identidad amazónica en los países andinos. Además, existen planes con los que los líderes de la región buscan fortalecer las capacidades de monitoreo regional de la deforestación.

Por su parte, el punto sobre el entramado energético busca establecer las normas necesarias para lograr la interconexión regional. En la actualidad existen procesos de interconexión terminados entre Colombia y Ecuador, y Ecuador y Perú, mediante los cuales se ha logrado facilitar el intercambio energético en la CAN. Sumar a Bolivia a la red y compatibilizar los diferentes sistemas es el eje de las acciones actuales.

Sólo a modo de ejemplo cabe mencionar además la Política Andina en Materia de Lucha contra la Minería Ilegal, el Programa MIPYMES y Ciencia y Tecnología de la Secretaría General de la CAN y el Programa Anti- Drogas Ilícitas de la Comunidad Andina (PRADICAN).

Desafíos en la región

El desafío central de la CAN de cara al nuevo siglo es construir su propio lugar. Tensionado entre la Alianza del Pacífico y el ALBA, la gran apuesta es dar continuidad a una historia y una identidad andina de más de 40 años de vigencia con logros innegables, como el aumento del comercio intraregional y la constitución de políticas comunes en materia de salud, cultura y desarrollo social.



Sin embargo, la CAN debe reformular su perfil para dar cuenta de su diversidad. En ese sentido, posiblemente el Parlamento Andino deba jugar un rol más activo, aportando ideas, debates y ámbitos que permitan un mayor involucramiento de la ciudadanía.

Finalmente, la crisis internacional también plantea fuertes desafíos a la CAN frente a las restricciones comerciales y financieras que se vienen sucediendo desde 2008, y con particular virulencia en el continente europeo desde 2011. La disminución del volumen de las remesas de ciudadanos andinos en el extranjero -particularmente de Bolivia y Ecuador-, así como la reducción de los saldos favorables de la balanza de pagos, presagian dificultades económicas que podrían derivar en un aumento del proteccionismo interno y el resquebrajamiento del consenso del proceso andino.

En definitiva, frente a la ausencia de un marco común para la vinculación del bloque con el mundo, la CAN se plantea el desafío de reinventarse de cara a la constitución de políticas de cooperación y coordinación en áreas de ganancias mutuas. Para eso, debe aprovechar frente a otros espacios como la UNASUR o el MERCOSUR, del cual todos los países de la CAN son asociados, su experiencia institucional y el acervo cultural común.

CARICOM | Comunidad del Caribe

La evolución de sus objetivos

La Comunidad del Caribe nació como sucesora de la Federación de las Indias Occidentales (1958), que pretendía agrupar a 10 ex colonias británicas del Caribe. Concluida su existencia en 1962, los líderes políticos comenzaron negociaciones con el foco puesto en dar continuidad a los vínculos y ampliarlos a otros Estados de la región. Luego de pasar por la Asociación del Libre Comercio del Caribe (CARIFTA, 1963), en 1972 se decidió transformarla en un mercado común. Así, el Tratado de Chaguaramas -que entró en vigor el año siguiente- estableció la Comunidad del Caribe con el fin de lograr un “mercado y economía únicos”

(CSME, por su siglas en inglés). Entre sus objetivos fundamentales figuraban: estimular la cooperación económica en el seno de un mercado común del Caribe, estrechar las relaciones políticas y económicas entre los Estados miembros y promover la cooperación educacional, cultural e industrial entre los países de la comunidad.

A estos objetivos se agregaron, con la reforma del año 2000, las metas de mejorar los estándares de vida y trabajo, lograr el pleno empleo de todos los factores de producción y el desarrollo económico sostenible, expandir el comercio y las relaciones con terceros estados y alcanzar altos niveles de competitividad internacional, entre otros. Pese a esta reforma, la integración ha sido pausada y el mercado único fue recién lanzado formalmente en 2006.

Actualmente, la CARICOM está conformada por 15 países caribeños⁵, aunque dos de ellos (Bahamas y Haití) no participan aún del mercado único. La CEPAL la considera como uno de los esquemas de integración más dinámicos de América Latina por su comercio intrarregional pero éste se encuentra dominado por unas pocas naciones, en especial Trinidad y Tobago. Si se excluye el peso comercial de este país, sus estudios concluyen que ha habido una tendencia a la pérdida de importancia del comercio de CARICOM en las últimas dos décadas.

Asimismo, se señala frecuentemente como un logro de CARICOM el importante componente manufacturado de su comercio intrarregional (alrededor del 78,4% en 2004). Sin embargo, este alto componente se explica por las exportaciones de Trinidad y Tobago de combustibles, lubricantes, químicos y otros materiales relacionados con la industria petrolera.

Los líderes de la región han buscado renovar los votos con el proceso de integración, estableciendo áreas prioritarias para alcanzar paulatinamen-

5. Antigua y Barbuda; Bahamas; Barbados; Belice; Dominica; Granada; Guyana; Haití; Jamaica; Monserrat; Santa Lucía; San Cristóbal y Nieves; San Vicente y Granadinas; Surinam; Trinidad y Tobago.



te los objetivos originales. En 2011 estas áreas fueron definidas como: el mercado único, el libre movimiento de las personas, el desarrollo humano y social, la agricultura, los servicios, las relaciones externas y la infraestructura.

Instituciones

Los principales órganos de la Comunidad del Caribe son la Conferencia y el Consejo. La primera es el órgano supremo de la organización, está integrada por los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros –con una presidencia rotativa- y su principal responsabilidad es trazar los lineamientos políticos de la comunidad. El Consejo está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y se encarga del desarrollo de los planes estratégicos de la organización, de coordinar la integración en diferentes sectores y de promover la cooperación entre los Estados miembros.

El órgano técnico-administrativo principal de CARICOM es la Secretaría General (ubicada en Georgetown, Guyana), que estuvo a cargo del mismo Secretario General por 18 años, hasta su recambio en 2011. Con eso se generaron expectativas de renovación de los términos de referencia del trabajo de la Secretaría, aunque los jefes de Estado dejaron la tarea de definirlos al nuevo secretario en funciones, Irwin LaRocque.

En la dimensión judicial, el proceso de integración cuenta con la Corte de Justicia del Caribe (CJC, creada en 2001), que tiene dos competencias principales: jurisdicción originaria para la interpretación y aplicación del Tratado y jurisdicción de apelación como tribunal de última instancia respecto de los tribunales nacionales de los países caribeños con tradición inglesa. Si bien todos los firmantes han ratificado el acuerdo de establecimiento de la CJC, algunos han adherido a una sola de las dos competencias debido a impedimentos de sus propias constituciones nacionales. Un elemento que debilita el rol de la CJC es que existen diversos mecanismos de solución de controversias, según la reforma del Tratado de Chaguaramas en 2001: a) buenos oficios, b) mediación, c) consultas, d) conciliación, e) arbitraje,

f) arreglo judicial. Cuando una controversia no se haya resuelto tras la adopción de uno de los modos referidos, distintos al arbitraje o al arreglo judicial, las partes pueden recurrir a uno de estos dos, “sin perjuicio” de la jurisdicción “exclusiva y obligatoria” que se le reconoce a la CCJ en la interpretación y aplicación del Tratado. Esto hace que al surgir una controversia entre los Estados miembros, estos deban ponerse de acuerdo sobre el mecanismo de llegar a un acuerdo o a la solución de la controversia

Hay además una serie de Consejos especializados por tema (Desarrollo Económico y Comercial –COTED; Relaciones Exteriores y de la Comunidad –COFCOR; Desarrollo Humano y Social –COHSOD; y Planificación Financiera -COFAP) que asisten a los principales órganos de decisión de la CARICOM.

Ante esta diversidad de instituciones, cuando se lanzó el mercado único en 2006 se advirtió que serían necesarios ciertos ajustes institucionales para su implementación. Por ese motivo se creó la Unidad CSME, que logró progresar poco en el establecimiento del marco institucional y legal necesario para completar el mercado único, e inclusive en términos de coordinación política y armonización por medio de acuerdos intergubernamentales.

Esquemas de participación política y social

La participación de la sociedad civil en el proceso ha sido distante. Ni el tratado original ni su revisión establecieron ningún órgano de participación ni consulta popular, pero ha habido una serie de iniciativas para abordar este déficit, con distintos resultados.

La primera de ellas fue la creación de la Asociación de Parlamentos de la Comunidad del Caribe (ACCP), que es la institución que intenta involucrar a los ciudadanos en el proceso de integración regional, principalmente a través de sus representantes, pero también permitiéndoles participar como observadores de los debates. La asamblea está formada por representantes de cada Estado miembro (hasta 4) y asociados (hasta 2) elegidos



por sus parlamentarios. También se analizó la posibilidad de involucrar a líderes parlamentarios opositores a los gobiernos nacionales para debatir cuestiones centrales del desarrollo de la región, con la idea de que la Comunidad del Caribe fuese vista como un espacio para los diversos colores políticos.

Sin embargo, se trata de un órgano sólo deliberativo y consultivo. La Asamblea puede realizar recomendaciones a la Conferencia, al Consejo y a las varias instituciones, pero se han señalado importantes deficiencias en la preparación de las reuniones -que en la práctica terminaron en manos de la Secretaría General- y en la calidad de las discusiones de los parlamentarios, dos elementos que han generado reducido interés en sus encuentros.

Otro intento de aumentar la participación ciudadana ha sido la Carta de la Sociedad Civil, aprobada en 1997, que establecía una amplia gama de derechos y responsabilidades para los ciudadanos de la comunidad. Sin embargo, la Carta no ha sido incorporada en la estructura judicial de la Comunidad ni de los Estados miembros. En 2007 se estableció el CARICOM *Business Council* para promover el diálogo del sector privado con los gobiernos, aunque también tuvo un éxito limitado. Así, las iniciativas que intentaron ampliar la participación de los actores no estatales tuvieron pocos efectos reales, con la consecuencia de generar una mayor desconfianza respecto del proyecto integrador.

Principales iniciativas en curso

La principal iniciativa que se lleva a cabo en la región desde 2006 es el mercado único. Su implementación implicó importantes retos para la región y aunque logró progresos importantes en el libre movimiento de bienes y de capitales, mostró pocos resultados en áreas como la armonización de políticas comerciales, políticas sectoriales y convergencia macroeconómica.

Inclusive en el comercio de bienes se han encontrado numerosos problemas no resueltos, como las persistentes excepciones al arancel externo co-

mún y una alta dispersión de los valores de estas excepciones. Una reciente evaluación del estado del mercado único señaló que éste se encuentra implementado en un promedio del 64%, siendo el campo más avanzado (80%) el libre movimiento de bienes y el más retrasado el libre movimiento de servicios (37%). La CEPAL considera que la implementación del CSME no se vio acompañada por estrategias regionales de reducción de la vulnerabilidad externa de la región y de fomento del crecimiento y el desarrollo.

En 2007 se lanzó la “Visión única de desarrollo”, que sentó las bases que deberían orientar el desarrollo sustentable en el futuro: crecimiento económico sustentable, pleno empleo, crecimiento equitativo dentro de la Comunidad, equidad social, protección medioambiental, y democracia. Con la crisis económica y financiera internacional como marco, la atención de los líderes de la región se orientó a promover la inversión extranjera directa de nuevas regiones (como India, China y Japón, por ejemplo), reducir la importación de alimentos, frenar la expansión del HIV/SIDA como epidemia en la región, y renovar los sistemas educativos, entre otras áreas.

En general, los proyectos no han implicado una real integración formal pero merecen ser destacados en tanto formas de cooperación reforzada entre los países de la comunidad. Esto ha permitido, por ejemplo, una rápida intervención de los países de la comunidad –a través de la Agencia Caribeña para manejo de emergencias por desastres naturales- para la reconstrucción de Haití luego del terremoto que azotó al país en 2010.

Desafíos en la región

El principal desafío que enfrenta la CARICOM es completar sus objetivos originales en el marco de la crisis económica y financiera internacional. Los puntos más sensibles son promover el diseño de políticas económicas regionales y de proyectos para afrontar problemas como la formación de capital, el crecimiento de la productividad, el desarrollo tecnológico, la restricción financiera, los problemas sociales, la dependencia comercial y financiera respecto de los países desarrollados,



entre otros. Su estructura productiva debe ser transformada para reducir la dependencia de los servicios turísticos y del financiamiento externo, por lo que la región debe también estimular el ahorro y la inversión. Para ello, el Banco de Desarrollo del Caribe podría jugar un papel activo.

También son desafiantes las diferencias de desarrollo entre los países del bloque. En materia de comercio e inversión extranjera directa, Trinidad y Tobago, Barbados y Jamaica son los líderes de exportaciones y emisión de inversiones, mientras que los principales receptores son, además de los dos últimos, Belice, Guyana y Surinam. Estas diferencias han incentivado la insistencia de algunos países miembros en reclamar un trato especial y diferenciado en las negociaciones, así como de una adecuada financiación de los sectores y regiones que serían potencialmente afectadas con la implementación del mercado único. Estos pedidos son aún un desafío y se debaten continuamente en el ámbito regional.

En el aspecto energético, la iniciativa PETROCARIBE ha generado numerosas expectativas en cuanto a la solución de problemas de suministro inestable y de elevación desmedida de los precios internacionales del petróleo. Las relaciones entre varios Estados de la CARICOM, el ALBA y PETROCARIBE han sido importantes y han generado el debate sobre si la participación en ellas podría entrar en conflicto con las obligaciones derivadas de la membresía de la CARICOM.

Estas iniciativas tienen un potencial positivo para la Comunidad. La cooperación financiera es un elemento central: el Fondo ALBA Caribe dedica el 25% de la cuenta de importaciones de petróleo crudo de Venezuela a la lucha contra la pobreza mediante el financiamiento de programas económicos y sociales. Sin embargo, no es fácil acceder a la información detallada sobre la suma de recursos depositados y el nivel de desembolso hasta el momento.

También es importante el principio de no-reciprocidad y pago en especie de las obligaciones, que cambia el parámetro de la cooperación financiera internacional que suele recibir la región. Por

ejemplo, a Dominica le está permitido pagar el 40% de sus importaciones petroleras a través de PETROCARIBE con exportaciones de bananos. Además, PETROCARIBE financia una porción del valor de las importaciones de petróleo crudo desde Venezuela según los precios internacionales que alcance el barril, con descuentos y tiempos de gracia para el pago. En consecuencia, PETROCARIBE se ha convertido en la fuente de financiamiento concesional más importante para esta subregión. Las estimaciones conocidas indican que los créditos de PETROCARIBE a los países importadores alcanzaron unos 468 millones de dólares por año en el período 2005-2007, escalando a unos 1.100 millones en el período 2008-2010.

Desde el punto de vista de los objetivos formales, no parecerían existir riesgos de solapamiento ni competencia con otras iniciativas de integración. Sin embargo, la asociación con el ALBA conlleva el riesgo de comprometer las tradicionales relaciones de la CARICOM con Estados Unidos, dado el liderazgo venezolano tanto de ALBA como de PETROCARIBE. Por otro lado, al igual que en otros esquemas de integración, existe la percepción de que la variedad de iniciativas regionales podría desviar la atención de la necesidad de profundizar la integración en el propio bloque.

CELAC | Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

La evolución de sus objetivos

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) nació en 2010 en el marco de la Cumbre de la Unidad Latinoamericana y Caribeña realizada en Playa del Carmen, en la rivera maya mexicana. Fue la síntesis del trabajo entre los Estados con el fin de buscar un ámbito de debate y concertación política sin la participación de los Estados Unidos y Canadá, por un lado, y con la inclusión de Cuba, único país expulsado de la Organización de Estados Americanos (OEA), por el otro.

Este trabajo previo se desarrolló en dos instancias:

- Grupo de Río: el espacio nació para buscar solu-



ciones a los conflictos en Centroamérica y como un freno a la intervención militar extranjera, particularmente estadounidense, en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. Esta iniciativa de México, Colombia, Venezuela y Panamá bajo la denominación de Grupo de Contadora, fue reforzada en 1985 por el Grupo de Apoyo a Contadora integrado por Argentina, Perú, Brasil y Uruguay. De la convergencia de ambas experiencias nació en 1990 el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política o Grupo de Río, que llegó a nuclear a la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe.

- Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC): formada por todos los Estados independientes de América Latina y el Caribe, la CALC nació en 2008 en la ciudad brasileña de Salvador de Bahía para dar respuestas regionales a la crisis financiera internacional, la pobreza y los desafíos de la integración. Se planteó como un marco de coordinación de los distintos procesos de integración existentes en la región que, políticamente, se posicionó mediante el apoyo a Argentina en la cuestión Malvinas y el rechazo al bloqueo norteamericano a Cuba.

Con estos antecedentes, la CELAC inició su camino en Caracas durante la III Cumbre de la CALC y la XXII Cumbre del Grupo de Río, convirtiéndose en el único espacio de confluencia de los 33 Estados independientes de América Latina y el Caribe. La “Declaración de Caracas” remarca la historia común de los pueblos y el bicentenario de la independencia y se constituye como una continuidad del proyecto bolivariano expresado en el fallido Congreso Anfictiónico de Panamá, de 1826.

En este marco, la CELAC expresa la unidad histórica, política y cultural de las naciones latinoamericanas y del Caribe y destaca la unidad en la diversidad que guía a los procesos de integración. Para eso toma los principios de flexibilidad y participación voluntaria en las iniciativas acordadas como eje del funcionamiento del bloque.

Instituciones

Basada en la regla de consenso como principio fundamental, las instituciones de la CELAC están

conformadas por un espacio de diálogo a nivel presidencial y ministerial. Se agrega como novedad una nueva institución denominada “la troika” con los representantes de la presidencia pro tempore actual, anterior y futura para la coordinación y continuidad de las acciones.

En este marco, las principales instituciones son las siguientes:

- Cumbre de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, instancia suprema de decisión de la CELAC que se reúne en forma ordinaria una vez al año en el país sede la presidencia pro tempore o cuando esta última lo requiera en forma extraordinaria, con acuerdo de los países miembros. Marca las directrices políticas y estratégicas del bloque, fija la presidencia pro tempore y favorece la participación ciudadana en la CELAC.

- Reunión de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores, que se realiza con una frecuencia semestral y tiene como misión principal asegurar la puesta en marcha de las directrices emanadas de la Cumbre de Jefes de Estado.

- Presidencia pro tempore, de frecuencia anual entre 2011 y 2013. A partir de este año, la Cumbre de Jefes de Estado definirá la periodicidad de la rotación, que se espera será mayor a un año. Las funciones de la presidencia son la coordinación de las reuniones, la preparación de la agenda y los documentos, y el registro de todo lo actuado durante el período. Actualmente, la presidencia pro tempore está en manos de Cuba, lo cual es de un simbolismo claro en la posición del bloque ante Estados Unidos.

- Troika, formada por representantes de la actual presidencia pro tempore, la anterior y la que la sucederá, asiste al país designado en la construcción de una agenda perdurable en el tiempo. En estos momentos, el ente tripartito está conformado por Chile, Cuba y Costa Rica, país que asumirá la presidencia en 2014. La troika tiene además la potestad de apoyar o rechazar declaraciones prevista en el marco del denominado “Mecanismo de Consulta Urgente”: ante una situación de excepcionalidad, la presidencia pro tempore po-



drá presentar ante la troika un documento a ser tratado en carácter de urgente por el conjunto de los países. Ante esta eventualidad, la troika podrá aprobar o rechazar su tratamiento. En caso de aprobarlo será puesto a consideración del conjunto de los países por un plazo de 12 horas. De no recibir objeciones, el documento será considerado aprobado.

Es difícil evaluar el funcionamiento de estas instituciones porque hasta el momento sus principales actividades han sido las cumbres. De incorporar más actividades en el futuro, el desafío será observar qué tipo de esquema institucional será el más adecuado para abordarlas.

Esquemas de participación político y social

La CELAC no cuenta aún con mecanismos de participación políticos y sociales pese a estar expresamente definida su existencia en el marco de las funciones de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. Por el momento, se trata de un proceso de carácter intergubernamental basado en la coordinación de los poderes ejecutivos de los países miembros.

Principales iniciativas en curso

En la cumbre de Caracas se definió la puesta en marcha del “Plan de Acción Caracas 2012”. Es un lineamiento para la construcción de una agenda de trabajo común a nivel regional, donde se destacan los ejes de constitución de mecanismos para paliar la crisis financiera internacional, favorecer medidas de protección al migrante, luchar contra el hambre y la pobreza, y buscar los mecanismos para avanzar en la integración energética y de infraestructura partiendo de los acuerdos existentes en la materia.

Entre las acciones que se buscan promover se destacan:

- generar herramientas para mejorar las capacidades de financiamiento del comercio intrarregional.
- fortalecer los mecanismos financieros regionales y subregionales, y reconocer los avances de los siste-

mas binacionales y regionales de compensación de pagos, créditos y financiamiento transitorio.

- promover el intercambio de experiencias sobre el uso de los biocombustibles como fuente de energía que contribuye a la promoción del desarrollo sustentable, la diversificación de la matriz energética de los países, la incorporación de tecnologías y fuentes adicionales de ingresos en el sector agrícola, así como la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.
- acelerar la convergencia de los sistemas de regulación y control del tráfico multimodal, carretero, aéreo, marítimo-portuario, fluvial y ferroviario, en cada mecanismo de integración en materia de infraestructura e intercambiar experiencias y buenas prácticas.
- fomentar el desarrollo de una estrategia regional que facilite la integración de los migrantes en las sociedades de acogida promoviendo facilidades para la inserción legal, laboral, productiva y cultural, en consonancia con las legislaciones nacionales, con miras a promover una posición conjunta en los diálogos birregionales.

Se destacan dos acciones conjuntas en el último año. La Cumbre CELAC – Unión Europea, realizada en enero en Santiago de Chile, donde se observó una nueva lógica: una Europa en crisis llevo a la cumbre con una visión más abierta a observar las experiencias exitosas de América Latina.

Por otro lado, se destaca el viaje a Rusia en junio de 2013 de los representantes de la troika más Haití, como referente de los países caribeños, en misión de acercamiento y construcción de un espacio de diálogo común. Esta misión marca el espíritu a seguir por la CELAC en su vinculación internacional y convierte a la Troika en un actor central en el trabajo cotidiano y en la representación internacional del bloque.

Desafíos en la región

Esta propuesta, que busca consolidar la autonomía política de las naciones de América Latina y el Caribe frente a la hegemonía estadounidense,



presenta desafíos en dos dimensiones. Por un lado, sostener la unidad frente a las presiones para debilitar la nueva estructura y dar impulso a la OEA en un reflejo de las tensiones entre el panamericanismo (que históricamente planteó la integración del continente bajo hegemonía estadounidense) y el latinoamericanismo (como propuesta de integración en la que conviven, en tensión, los liderazgos de Brasil, México y Argentina).

El peso político y económico de los Estados Unidos en la región, sobre todo en Centroamérica, pondrá a prueba la posibilidad de sobrevivencia de un espacio que hasta ahora se plantea como un foro de diálogo. El paso a un nuevo escenario donde competirán los liderazgos de Brasil, México e incluso Venezuela puede alumbrar nuevas formas de gestión de algunas de las problemáticas principales de la región como la desigualdad, la pobreza y la violencia vinculada con el tráfico de drogas y de personas.

Por otro lado, se deberán encontrar formas comunes de ensamblar las distintas miradas de los países sobre cada una de las temáticas a fin de construir una identidad común. América del Sur ha avanzado en los últimos años en una propuesta integradora política y cultural como la UNASUR. Lo mismo puede decirse de Centroamérica con el SICA e incluso del CARIBE con el CARICOM. Pero la existencia de un espacio unificado aún no se ha logrado. Esto sería la unión de dos mundos culturalmente disímiles, idiomáticamente contrapuestos, que sólo pueden encontrar su unidad en la oposición a los Estados Unidos. Quizás esto no sea suficiente.

Es interesante notar en la “Declaración de Caracas” las dos referencias históricas que se invocan para legitimar la creación de la CELAC: por un lado el bicentenario de las independencias hispanoamericanas y por otro lado la revolución haitiana de 1804, y la ayuda brindada por el presidente Alexandre Petion a Bolívar para su regreso a Venezuela.

El desafío está en la posibilidad de pensar el marco común, desandando los caminos de división y los propios mecanismos de integración de cada espacio subregional, que cuentan con propues-

tas diferenciadas tanto en sus relaciones internas como con respecto a los Estados Unidos. De allí surge la necesidad del principio de flexibilidad como fundante de la CELAC aun cuando éste atenta contra la profundización y contra la posibilidad de construir una propuesta coherente. De la forma en que se procesen estas tensiones dependerá el éxito de la CELAC.

MERCOSUR | Mercado Común del Sur

La evolución de sus objetivos

Desde un punto de vista formal, se identifica el principal objetivo del Mercado Común del Sur en el artículo 1 del Tratado de Asunción firmado en 1991 por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Apuntaba a la creación de un mercado común regional, considerando “la ampliación de los mercados nacionales una condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”. Se preveía que dicho mercado implicara la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, un Arancel Externo Común (AEC) y una política comercial común, y que se coordinaran las políticas macroeconómicas y sectoriales en las áreas económicas, comerciales y productivas y que se armonizaran sus legislaciones. Sin embargo, desde la firma del Tratado hasta la actualidad, ha habido un cambio de visión sobre la forma en que el bloque debería alcanzar sus objetivos. Así, los avances en el área económica y comercial son discutidos, mientras que el mayor énfasis en la cooperación política y el progreso social está sujeto a distintas interpretaciones.

En un primer momento, el énfasis estuvo puesto en el aspecto comercial de la integración, por lo que durante la primera mitad de los años '90 el intercambio de bienes entre los Estados Parte creció exponencialmente. Luego de esta primera ola de liberalización del comercio, aparecieron con fuerza conflictos comerciales entre los socios, críticas a las medidas adoptadas en relación a la integración regional y dudas sobre el futuro del proceso. La crisis argentina de 2001 profundizó dichas dudas, que se intentaron resolver con varios “relanzamientos” del bloque.



La convergencia política de los presidentes Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva auspició el más reciente de estos intentos, cuyos fines fueron avanzar en los objetivos comerciales no cumplidos del mercado único y dar un renovado énfasis a los temas sociales y productivos. Estas ideas se cristalizaron en la cumbre del MERCOSUR de junio de 2003 en Asunción –donde se aprobó un programa para la consolidación de la unión aduanera y el lanzamiento del mercado común para 2006- y en otra de diciembre de ese año, con el lanzamiento de un programa que proponía el desarrollo de una nueva agenda de integración. El objetivo es la creación de un espacio de integración social y productiva que incorpore mecanismos para resolver las “asimetrías” entre los países, es decir toda diferencia en las condiciones de sus economías y de sus sociedades, desde capacidades productivas, de infraestructura, hasta condiciones geográficas y políticas sociales.

La evolución de ese relanzamiento ha sido irregular. En cuanto al mercado común, siguen existiendo distintas trabas no arancelarias para el intercambio intrarregional que han causado múltiples fricciones entre los países. En relación con el comercio exterior del bloque, se mantienen excepciones al Arancel Externo Común y recién en 2010 se acordó el Código Aduanero Común y un mecanismo de eliminación gradual de su doble cobro en el territorio del MERCOSUR⁶. Los temas sociales y productivos sobre todo han adquirido gran presencia en las reuniones de más alto nivel del bloque.

Desde que se sepultó el proyecto liderado por Estados Unidos de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005, ganó presencia el objetivo de ampliar el bloque y su cooperación política y económica con otros países sudamericanos en búsqueda de modelos de integración alternativos a aquellos centrados en el libre comercio. En este sentido, el hecho de mayor repercusión ha sido la incorporación de Venezuela, anunciada en 2006 y formalizada en julio de 2012. El contexto de dicha incorporación fue controvertido puesto que se dio en paralelo a la suspensión de Paraguay a causa del juicio político

que destituyó al entonces presidente, Fernando Lugo. Paraguay era el único país cuyo Congreso no había aprobado la decisión del MERCOSUR de incorporar a Venezuela en el bloque. Ante la suspensión paraguaya, quedó removido el obstáculo que había impedido el ingreso venezolano. La incorporación de Venezuela implicó un fuerte impacto simbólico respecto de la orientación política del bloque, aunque sus efectos concretos sólo podrán evaluarse con el tiempo.

Instituciones

Las bases de la estructura institucional actual del MERCOSUR pueden identificarse en el Protocolo de Ouro Preto, firmado en 1994. Las principales instituciones que componen el complejo decisional del MERCOSUR son las siguientes:

- Consejo del Mercado Común (CMC), reúne a los ministros de Relaciones Exteriores y Economía de los Estados Parte y es el más alto órgano de decisión política. Coordina las reuniones de ministros de otras carteras, los Grupos de Trabajo sobre temas específicos y es el encargado de nombrar al Alto Representante General del MERCOSUR, una figura política de renombre cuya principal función es presentar propuestas que fortalezcan la integración⁷;
- Grupo Mercado Común (GMC), está formado por los mismos ministros más los presidentes de los Bancos Centrales de los Estados Parte. Se erige como órgano ejecutivo, prepara las reuniones y los proyectos de decisión del Consejo, emite resoluciones y tiene capacidad de iniciativa propia. El Grupo creó y coordina los Subgrupos de Trabajo, que se dividen por temas y que, cuando se considera pertinente, involucran a participantes de sectores productivos, como asociaciones

6. Fue aprobado con la Decisión MERCOSUL/CMC/DEC. N° 27/10 y fue reglamentado en 2011, con la norma DC-34-2011-CMC.

7. Entre ellas salud, educación, justicia, cultura, empleo y seguridad social, vivienda, desarrollo urbano, agricultura familiar, género, combate a la pobreza y a la desigualdad, ciudadanía, promoción comercial, actividades empresariales y cooperación al desarrollo. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 63/10.



empresarias y sindicatos⁸. Además, coordina las Reuniones Especializadas y los Grupos Ad Hoc, entre otras reuniones institucionalizadas;

- Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), coordinada también por los ministerios de Relaciones Exteriores y encargada de implementar el Arancel Externo Común y los instrumentos de política comercial común. Se organiza en Comités Técnicos y considera consultas y reclamos comerciales originados en los Estados Parte.

La toma de decisiones en el MERCOSUR tiene un claro tinte intergubernamental ya que son representantes de los ministerios de los Estados Parte quienes adoptan por consenso las decisiones (el CMC), resoluciones (el GMC) y directivas (la CCM). Este método intergubernamental se ha considerado positivo en tanto da a cada país la misma importancia en términos de poder de veto de las decisiones, pese a su distinto peso relativo en términos económicos, territoriales y de población. Sin embargo, la necesidad de consenso entre sus miembros también ha implicado largos tiempos para avanzar con diversas decisiones sobre el proceso de integración.

Además, el MERCOSUR cuenta con el Tribunal Permanente de Revisión, que fue puesto en funcionamiento por el Protocolo de Olivos en 2002 (reemplazando al anterior Tribunal Arbitral Ad-Hoc) y que se erige como órgano independiente que actúa en caso de controversias y/o peticiones de opiniones consultivas. Tanto este Tribunal como su antecesor tuvieron un importante accionar en las controversias comerciales entre los Estados Parte desde 1999. Sin embargo, en los últimos años se redujeron drásticamente los casos presentados y los laudos emitidos, al punto tal que el último laudo arbitral fue en 2008 y sólo recientemente, en julio de 2012 se emitió el siguiente. Los análisis coinciden en señalar que esta reducción en la actividad del Tribunal responde en gran medida a la falta del *enforcement* necesario para que sus laudos sean efectivamente acatados por los Estados Parte.

Esquemas de participación política y social

En 2006 se creó el Parlamento del MERCOSUR con el objetivo de consagrar la representación

ciudadana a nivel regional. Se trata de un órgano unicameral y con funciones de consulta y control de las decisiones adoptadas en el proceso de integración, pero su participación en la legislación es, por el momento, limitada a recomendaciones y dictámenes no vinculantes. Si bien el Parlamento ha mostrado intensa actividad en momentos políticos clave o en temas específicos, su poder de impacto es más bien simbólico ya que la real influencia en el proceso de integración está limitada a la voluntad de los órganos decisorios de adoptar las recomendaciones o evaluaciones de sus dictámenes. Aun así, el Parlamento se ha concebido como el principal espacio institucional con potencial de promoción de la participación ciudadana en el proceso de integración.

El mencionado Protocolo de Ouro Preto también dio origen al Foro Consultivo Económico y Social como instancia de consulta y asesoramiento de los Estados Parte en el que participan organizaciones de representación social y económica. Pese a considerarse una culminación de la sostenida lucha de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, existen diversas críticas sobre su efectivo poder de representación que apuntan a su limitadas atribuciones (solo consultivas), al escaso soporte financiero y administrativo con el que cuenta, y a su organización en secciones nacionales, que en la práctica ha dificultado la integración de los actores sociales.

Paralelamente, por fuera del círculo institucional oficial del MERCOSUR, se creó en 1995 el foro Mercociudades, que reunía algunas alcaldías, intendencias municipales y *prefeituras* de los centros urbanos del bloque. Desde entonces se han integrado cada vez más actores al foro y, luego de años de reclamos, ha pasado a formar parte de la estructura institucional, dentro del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR.

8. Actualmente existen 17 grupos de trabajo: Comunicaciones, Aspectos Institucionales, Reglamentos Técnicos, Asuntos Financieros, Transportes, Medio Ambiente, Industria, Agricultura, Energía, Asuntos Laborales, Seguridad Social, Salud, Inversiones, Comercio Electrónico, Integración productiva, Minería, Contrataciones Públicas, Servicios.



Los cambios políticos observados desde principios del siglo XXI pusieron la dimensión social en el centro de los discursos oficiales sobre el MERCOSUR y promovieron nuevas iniciativas para fomentar la participación social en el proceso. Entre ellas, vale mencionar el programa Somos MERCOSUR (lanzado por la presidencia uruguaya en 2005), que buscó consolidar espacios para la participación de la sociedad civil y que se transformó en un programa regional bajo presidencia argentina en 2006, año en el que se produjeron también la Primera Reunión del MERCOSUR Social y Productivo y la primer Cumbre Social del MERCOSUR, que inauguró un espacio de discusión en el que participan distintos actores sociales y emiten declaraciones y propuestas.

Además, durante los últimos años, la idea de dar una mayor presencia a los temas sociales en la agenda de la integración se combinó con reformas institucionales y nuevos esquemas que fomentaron la participación de distintos actores en el debate y las decisiones del proceso. Entre ellas, cabe destacar la decisión CMC 14/08, que facultó al Consejo, cuando fuera pertinente, a invitar a sus reuniones a distintos representantes de los sectores económico y social de cada Estado parte.

La existencia de estas iniciativas ha promovido la participación de los distintos actores sociales en el debate sobre los objetivos de la integración regional y el tipo de integración buscado, pero en muchos casos ha reflejado también las limitaciones intrínsecas a la estructura intergubernamental del bloque. Hasta ahora, poco de dichos debates se ha traducido en decisiones regionales concretas.

Principales iniciativas en curso

Luego de una primera etapa en la que los esfuerzos estuvieron concentrados en fomentar el libre comercio entre los Estados Parte, en los últimos años las iniciativas se han orientado a fortalecer el mercado común, promover la “dimensión social” de la integración y desarrollar programas de integración productiva para nivelar las condiciones de competitividad entre los países socios, apuntando a reducir las “asimetrías”. En este marco,

se creó en 2004 el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) que, aún con recursos limitados, hasta hoy financió 38 proyectos en los cuatro países por un total de más de 1.100 millones de dólares.

La dimensión productiva del proceso de integración se sustanció especialmente a partir de la cumbre de Tucumán de 2008, donde se aprobaron de tres programas específicos: Programa de Integración Productiva, FONDOPYME y Programa de Ciencia y Tecnología, a la vez que se creó un Grupo de Integración Productiva. Sin embargo, se observa falta de continuidad político institucional que los soporte, hay una duplicación de competencias e instrumentos y una magra disponibilidad de recursos financieros, entre otras limitaciones⁹.

Los temas sociales han tenido mayor lugar en las cumbres presidenciales y se ha dado mayor divulgación a las reuniones de ministros sobre temas de justicia, género, niñez, seguridad y educación, entre otros, aunque sus resultados prácticos han sido limitados y en general han adoptado la forma de acuerdos de cooperación. Especial atención merece la creación del Instituto Social del MERCOSUR, con sede en Asunción, cuya puesta en marcha ha sido lenta y dificultosa, pero que finalmente en 2011 ha logrado la aprobación del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR. Éste señala directrices y objetivos prioritarios a abordar para contribuir a consolidar el proceso de integración reduciendo “las asimetrías sociales entre los Estados Parte”.

De esta forma, durante la última década hubo un giro en el tono discursivo de los líderes nacionales acerca del proceso de integración, que enfatiza los temas sociales y productivos más que los comerciales y, aunque su traducción en resultados concretos haya sido muy limitada, la convergencia política entre los actuales gobiernos de

9. Al respecto se destaca el estudio de Inchauspe, Ma. E., “Integración productiva en el MERCOSUR: ¿nueva agenda de cooperación regional?”, Documento de trabajo N° 53, Área de Relaciones Internacionales, FLACSO Argentina, abril de 2010.



la región¹⁰ parece ser el sostén para mantener esa dirección. Sólo las medidas de integración concreta que esta sintonía permita determinarán el alcance y la continuidad de estos cambios.

Desafíos en la región

La evolución del MERCOSUR ha sufrido vaivenes que respondieron tanto a los cambios políticos en sus Estados Parte como a los distintos contextos internacionales. Actualmente, uno de los principales desafíos del bloque es definir el tipo de inserción política y económica a nivel internacional. Pese a la convergencia política que se observa, en los últimos años se ha registrado también una divergencia en las decisiones adoptadas por los países en sus estrategias de negociación internacional, captación de inversiones y comercio exterior, entre otras. Las divergencias emergidas a lo largo de la larga Ronda de Doha o de las negociaciones para un acuerdo de asociación con la Unión Europea, la falta de coordinación en las políticas de atracción de inversiones y en la promoción de exportaciones son sólo algunos ejemplos.

En ese marco, la relación con otros esquemas de integración sudamericanos también constituye un desafío para el MERCOSUR. Parte del relanzamiento del MERCOSUR consistió en ampliar el espacio regional: en 2004 Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela ya eran países asociados a través de los llamados Acuerdos de Alcance Parcial/Complementación Económica. La decisión de sumar como miembro pleno a Venezuela concretada en julio de 2012 generó ciertos roces con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), aunque la debilidad política en la que quedó sumergido dicho bloque luego del retiro de Venezuela bajó el tono de las controversias, al punto que la CAN orientó su voluntad a converger con el MERCOSUR.

Por el momento, los resultados políticos y económicos que tendrá la incorporación de Venezuela al MERCOSUR se han leído de distintas maneras: políticamente, puede generar un refuerzo positivo de la visión del MERCOSUR como bloque alternativo a los simples acuerdos de libre comercio, comprometido con la causa que los líderes de sus

países califican como progresista; paralelamente, se teme que el MERCOSUR se convierta en plataforma ampliada de la oposición del gobierno venezolano contra Estados Unidos y sufra por eso cierto aislamiento respecto de otros países de la región, con más influencia estadounidense. Desde el punto de vista económico, los analistas coinciden en las ventajas de ampliar el mercado, aunque las previsiones sobre las consecuencias que esto tendrá para la ya golpeada industria venezolana no son optimistas.

Asimismo, dos nuevos pedidos de ingreso pueden llegar a generar tensiones al interior del bloque. Al antiguo pedido boliviano de 2007 de integrar MERCOSUR en forma plena, sin abandonar la CAN, se suma ahora la solicitud de ingreso de Ecuador, país que sostiene paralelamente negociaciones para un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea. Si bien el gobierno del presidente Rafael Correa ha planteado su voluntad de conducir y concluir en forma paralela ambos acuerdos, dicha posición generó tanto en la Unión Europea como en el MERCOSUR fuertes dudas en relación a la forma en que esto sucederá. De hecho, para el MERCOSUR, la presencia de ese acuerdo de carácter individual con la UE podría llegar a generar, en caso de admitirse el ingreso de Ecuador, un resquebrajamiento de la política exterior común en materia comercial que, con sus vaivenes, se ha venido sosteniendo.

En este sentido, ambos pedidos de ingreso, que podrían ser próximos a concretarse, generan a la vez expectativas y tensiones sobre la forma en que el bloque continuará, planteando la habitual contradicción entre profundización y ampliación de la integración regional.

El ingreso formal de Venezuela y el fin de la suspensión del Paraguay a partir de la elección de su nuevo presidente, Horacio Cartes, también ha generado planteamientos puntuales. Paraguay solicitó el derecho a recibir, tras el fin del mandato de Uruguay, la presidencia pro tempore del

10. Actualmente Dilma Rousseff en Brasil, Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, José Mujica en Uruguay y Fernando Lugo en Paraguay hasta julio de 2012.



bloque, que finalmente fue entregada a Venezuela, ya que el país guaraní continuaba suspendido hasta la asunción formal del nuevo presidente el 15 de agosto. La propuesta paraguaya finalmente no fue atendida generando un marco de dudas sobre cómo continuar la relación con Asunción en esta nueva etapa.

El surgimiento de otros foros de integración sudamericana también dio lugar a dudas sobre la relación del MERCOSUR. En particular, el alto impacto político de la creación de la UNASUR y la CELAC amenazó en un principio con desdibujar su rol, aunque el desarrollo de dicho foro hasta ahora se ha limitado a emitir declaraciones políticas y promover acciones conjuntas -como el esclarecimiento de una masacre de campesinos en Bolivia en 2008 y del juicio político al presidente de Paraguay en 2012- que han sido coincidentes con las del MERCOSUR y no han implicado ningún tipo de competencia entre los dos ámbitos. La competencia con la Alianza del Pacífico es otro de los ejes de dudas, planteadas en términos de dos bloques con miradas diferentes sobre la integración regional, con eje en el rechazo o la promoción del libre comercio. Esta cuestión es novedosa y está por verse cuán competitivas pueden ser en la realidad las dinámicas de ambos bloques.

Un último desafío que encuentra el MERCOSUR en la región es el fortalecimiento de sus relaciones con Centroamérica y el Caribe, zona de clara influencia estadounidense. Hasta el momento, se han iniciado contactos con representantes del SICA en 2004 y del CARICOM en 2005 con el objetivo de profundizar el diálogo político, económico y comercial y evaluar las posibilidades de alcanzar acuerdos comerciales entre sus bloques, aunque hasta el momento no ha habido nuevos acuerdos como producto de dichos diálogos.

SICA | Sistema de la Integración Centroamericana

La evolución de sus objetivos

Los objetivos de todos los proyectos políticos, económicos y sociales de los países centroamericanos desde mediados del siglo XX han estado

influidos por los conflictos armados que vivió la región hasta la década de 1990. Hasta ese momento, la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) había guiado infructuosamente el proceso de integración desde 1962 pero con el fin de aquellos conflictos emergió una nueva visión de la región que se plasmó en el Protocolo de Tegucigalpa (1991) e implicó una profunda reforma del marco institucional anterior, dando vida al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). En dicho protocolo, que entró en vigor en 1993, el objetivo fundamental era “la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo”. Para ello establecía como propósitos, entre otros, consolidar la democracia, concretar un nuevo modelo de seguridad regional, lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social, alcanzar una unión económica, fortalecer el sistema financiero centroamericano e insertar a la región en la economía internacional.

El SICA se generó como marco institucional para lograr estos propósitos y actualmente está conformado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá y Belice. Su dimensión económica fue abordada por el Protocolo de Guatemala en 1993, que establecía la transición gradual desde una zona de libre comercio a una unión monetaria y económica. Pese al incremento del comercio intrarregional en la década de 1990 -CEPAL recuerda que llegó a 3 mil millones de dólares en 2001 y representó el 28% de las exportaciones totales, el nivel más alto alcanzado por un acuerdo de integración regional en América Latina y el Caribe hasta entonces)- hasta la actualidad no se ha finalizado por completo la primera etapa. Se considera que la región forma actualmente una zona de libre comercio imperfecta, mientras se llevan a cabo, luego de la firma del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana en 2007, las negociaciones entre los países para afianzar los procedimientos administrativos que permitan consolidar la unión aduanera.

La falta de avances en los distintos aspectos de la integración, así como una serie de desastres naturales que tuvieron repercusión internacional



desde fines de los años 90, llevó a los líderes a comprometerse en 2010 con un “replanteo integral” del proceso. A partir de la cumbre realizada en San Salvador el 20 de julio de ese año, se lanzó una nueva agenda del SICA, acompañada de un plan de acción con cinco pilares: seguridad democrática; gestión integral de riesgo de desastres y cambio climático; integración social; integración económica; y fortalecimiento institucional, bases sobre las cuales se asientan las distintas iniciativas actuales.

Instituciones

El SICA es un proceso esencialmente inter-gubernamental. El principal órgano en el proceso de toma de decisiones, que define y dirige la integración centroamericana, es la reunión de los presidentes, que reúne semestralmente a los mandatarios constitucionales de todos los países y adopta decisiones por consenso. Existen además otros tres órganos:

- Consejo de ministros de Relaciones Exteriores, que coordina y da seguimiento a las decisiones y medidas políticas de carácter económicos, social y cultural que puedan tener repercusiones internacionales, ejecuta las decisiones de los presidentes en materia de política internacional regional, aprueba el presupuesto de la organización central y representa a la región ante la comunidad internacional;

- Comité Ejecutivo, integrado por un representante de cada Estado, asegura la ejecución, por intermedio de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas en las reuniones de presidentes; establece las políticas sectoriales y realiza propuestas, entre otras funciones;

- Secretaría General, que ejecuta los mandatos, acuerdos y decisiones de los presidentes y los ministros.

Además de estos órganos, existe una larga serie de instituciones que forman parte del sistema, como varias secretarías organizadas por tema y vinculadas con la Secretaría General, instituciones especializadas (25 en total, distinguidas entre consejos, comisiones, comités, institutos y el

Banco Centroamericano de Integración Económica- BCIE) e instituciones consultivas.

A esto se suma la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) como órgano técnico regional, constituido como persona jurídica, cuya función principal consiste en asistir técnica y administrativamente al proceso de integración económica, centrado en el avance en la Unión Aduanera y en la inserción de la región en la economía y el comercio mundiales. En la práctica, la SIECA ha adquirido mayor importancia que las otras secretarías, mostrando la predominancia que se dio a la integración en el campo económico.

En la dimensión judicial, la Corte Centroamericana de Justicia tiene como tarea garantizar el respeto del derecho en la interpretación y ejecución del Protocolo de Tegucigalpa. La corte tenía originalmente entre sus competencias dirimir conflictos, pero la falta de aplicación de sus fallos judiciales es de público conocimiento. Sumado a eso, las relaciones conflictivas con el Consejo de Ministros llevaron a una enmienda presidencial, aprobada con la “Declaración de Managua” en febrero de 2002, que le quitó su función de resolución de controversias comerciales. Esta función se trasladó a un mecanismo paralelo de solución de controversias comerciales entre los Estados miembros que intervengan en la respectiva diferencia, administrado por la SIECA.

Esquemas de participación política y social

El principal espacio de participación de la sociedad civil es el Comité Consultivo, aunque no es el único. Fue creado en 1996, cumpliendo lo previsto en el Protocolo de Tegucigalpa y en gran parte como consecuencia de la formación de grupos y organizaciones comprometidos con la integración regional que en su momento asumieron las denominaciones de Consejo Centroamericano de Cooperación Intersectorial (CACI) y la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC). Lograron obtener institucionalidad jurídica en el marco de este comité, que reúne a los sectores empresarial, laboral y académico, entre otros. Este Comité es exclusivamente consultivo



y pretende lograr una representación regional, a diferencia de los comités similares que se encuentran en los procesos de integración andino o del MERCOSUR, aunque comparte con ellos las limitaciones presupuestarias, de representación y de injerencia.

Aun así, su labor por la integración va más allá del plano meramente institucional; frente a las catástrofes naturales fue muy activo en las reuniones del Grupo Consultivo de Estocolmo (1999) y de Madrid (2001, a la vez que han buscado activamente hacer oír su voz para influir en la nueva agenda de integración.

Por otro lado, el Parlamento Centroamericano cumple funciones de análisis y recomendación que no son vinculantes. La institución está a cargo de la organización de la Conferencia Centroamericana y del Caribe de Partidos Políticos, en la que todos los años se reúnen representantes de todos los partidos de los países del SICA para intercambiar visiones sobre los principales desafíos de la región y sobre la situación de la integración. Aunque el Parlamento es una institución activa en términos de debates y eventos, según algunos analistas, la presencia de personalidades que han sido vinculadas a actividades ilegales en sus propios países lo han llevado a ser una entidad éticamente cuestionada.

Principales iniciativas en curso

El proceso de integración económica tomó un fuerte impulso cuando en 1996 El Salvador y Guatemala decidieron acelerar el proceso de creación de una unión aduanera. Honduras y Nicaragua optaron por integrarse a este proceso en 2000 y Costa Rica en 2002. Ese mismo año los cinco países centroamericanos aprobaron un Plan de Acción de Integración Económica, que incluía planes para alcanzar un código aduanero uniforme, mecanismos de resolución de diferencias y armonización de tarifas aduaneras, entre otros. Como paso intermedio y durante el período de transición hacia la unión aduanera, se ha logrado establecer aduanas integradas y periféricas que permiten agilizar el tránsito de personas y mercancías, reduciendo los costos y el tiempo

en los trámites administrativos, y establecer un Manual Único de Procedimientos Aduaneros en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. En el marco de la integración real, los avances se reflejaron en la conformación de un nuevo sector de exportadores competitivos internacionalmente en las economías de la región y la reestructuración de su oferta exportable. Sin embargo, esta reestructuración fue acompañada de una clara dependencia de las importaciones: gran parte de la oferta exportable está constituida por productos de la industria textil y de la confección, bajo la modalidad de maquila, por componentes de conocimiento (el caso más conocido son las exportaciones de INTEL de Costa Rica) y por el turismo, todos sectores que dependen en gran medida de las importaciones.

Tal como señala la CEPAL, a pesar del aumento del comercio y la reducción relativa de diferencias en los ritmos de crecimiento de los países, la región no ha logrado reducir la disparidad en sus políticas macroeconómicas ni la desigualdad de ingreso por habitante. Las tasas de desempleo tendieron a mantenerse en todos los países desde los años 90, por lo que la contribución del crecimiento a la reducción de la pobreza fue débil. En este escenario, cobraron sentido varios proyectos y programas a cargo de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana dedicados a fortalecer las capacidades regionales para atender problemas de seguridad alimentaria, salud y protección social¹¹. Varios de ellos se han llevado a cabo con la cooperación financiera de la Unión Europea, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo y hasta del gobierno de Taiwán.

1. Por ejemplo, el Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA, 2004-2009); el Proyecto Regional de VIH-SIDA para América Central (2005-2010); el Proyecto Regional Salud AECID/SICA (2007), el Proyecto para el Protocolo centroamericano de control de calidad y adquisición de medicamentos² (2008-2011); el Proyecto de Apoyo al Consejo de la Integración Social (2006-2008) y el de Fortalecimiento de la gestión basada en los resultados en el sector de protección social en América Central (2009-2011).



En otro orden de iniciativas, merece especial atención la voluntad de la región de actuar como bloque a nivel internacional, que permitió, por ejemplo, comenzar las negociaciones para un Acuerdo de Asociación Centroamérica – Unión Europea y negociar de manera conjunta los precios de los medicamentos a través del Consejo de ministros de Salud de Centroamérica. Existen también iniciativas en el manejo medioambiental, donde se han logrado avances concretos aunque no generalizados en la coordinación y regionalización de proyectos, mediante procesos liderados por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Un ejemplo es la implementación coordinada de las vedas temporales para proteger el corredor biológico centroamericano.

La región cuenta con una serie de estrategias para los próximos años como la Estrategia Energética Sustentable, que apunta a lograr el desarrollo de energías sustentables, el uso racional y eficiente de la energía, la dotación de servicios de electricidad a las poblaciones rurales, la producción y el uso de biocombustibles, y la Estrategia de Seguridad de Centroamérica con el fin de dar una solución transnacional al narcotráfico y el crimen organizado.

Desafíos en la región

La integración centroamericana enfrenta aún distintos desafíos tanto en la construcción de su propia región como en la vinculación con el resto de Latinoamérica y su inserción internacional.

La construcción de la unión aduanera está en marcha pero aún tiene varios obstáculos que superar, como completar la armonización de todas las posiciones arancelarias para dar por concluido el arancel externo común, un camino con enormes dificultades debido a que debe compatibilizarse con los acuerdos de libre comercio bilaterales o multilaterales que afectan los aranceles, como los que existen entre los países centroamericanos y México, Canadá, Chile, Panamá, República Dominicana y el CAFTA-DR (acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana). Además, debe completar la incorporación de Panamá al subsistema económico.

Por otro lado, uno de los principales desafíos de la región es compatibilizar los innumerables tratados e instituciones de este proceso e incorporar el mayor número posible de representantes de cada país en ellos, ya que no todos están presentes en todos los espacios. Por ejemplo, Costa Rica, Guatemala y Panamá no son miembros de la Corte Centroamericana de Justicia, Costa Rica no es miembro del Parlamento, Panamá está en proceso de incorporación a la integración económica y Belice no participa de la misma debido a su pertenencia al CARICOM. Esto hace más complejo no sólo el análisis del estado de la integración sino también las perspectivas de actuar como bloque unificado.

En este sentido, las conversaciones con otros procesos de integración en la región no han mostrado avances más allá de los primeros acuerdos marco de cooperación, como el firmado con la Comunidad Andina en 2004. En el caso del MERCOSUR, apenas hubo algunas reuniones y declaraciones en las que se apoyó la idea de integrar ambas regiones, mientras que con el CARICOM se lanzaron oficialmente las negociaciones en 2007, llevándose a cabo la primera reunión técnica en Puerto España, Trinidad. Existen también acuerdos entre las secretarías del SICA, del CARICOM y de la Asociación de Estados Caribeños para fomentar una mayor coordinación y consulta en temas de interés común, entre ellos la crisis financiera internacional, la seguridad regional y el cambio climático, pero por el momento no implican tentativas que exijan más que un accionar coordinado en términos de cooperación.

UNASUR | Unión de Naciones Suramericanas

La evolución de sus objetivos

Para comprender los orígenes de la UNASUR es necesario recordar la formulación histórica de la lógica integracionista en términos de la tensión entre panamericanismo –como expresión de la hegemonía estadounidense- y latinoamericanismo –como propuesta de oposición a la anterior bajo los liderazgos de Brasil, México y Argentina.



Esta delimitación se mantuvo inalterable hasta los años 90, cuando la integración de México al espacio del NAFTA (North American Free Trade Agreement) y su clara pertenencia a América del Norte, sumado al fuerte crecimiento de la economía brasileña y al progresivo declinar de la capacidad productiva argentina, alteró el escenario. Se plantearon así, en un primer momento, la consolidación del NAFTA en el norte del continente y del MERCOSUR en el Cono Sur. Si para el caso del NAFTA el liderazgo estadounidense era claro, para el MERCOSUR el liderazgo brasileño apareció compensado por una alianza desigual pero estratégica con la Argentina en el contexto sudamericano.

Sobre ambos procesos, el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) aparecía como la culminación de la propuesta panamericanista, acorde con la ideología del fin de la historia y la constitución del mundo unipolar. Con la llegada del año 2000 y tras la crisis del modelo neoliberal en el continente, así como los atentados del 11/9 que afectaron la mirada estadounidense sobre la región, en reemplazo del panamericanismo surgió no tanto una vuelta al latinoamericanismo sino la aparición de un nuevo marco geográfico: Sudamérica.

En la configuración de este nuevo espacio regional, cuya expresión institucional sería la UNASUR, influyó principalmente la voluntad de Brasil de proyectar su liderazgo sobre el subcontinente amparado en dos cuestiones básicas. En primer lugar, su mirada geopolítica sobre la región. Brasil, a excepción de Chile y Ecuador, tiene fronteras con el resto de los países sudamericanos, con lo cual la existencia de un espacio de coordinación común aparecía como una necesidad que no podía cumplir el MERCOSUR, espacio volcado a la lógica de su frontera meridional y que dejaba por fuera problemáticas como la cuestión amazónica. Por otro lado, su búsqueda de proyectarse al mundo como potencia intermedia, respaldado por el liderazgo en su espacio próximo.

Así, luego de un lanzamiento tímido en 2004, se firmó en 2008 el Tratado Constitutivo de la UNASUR en la ciudad de Brasilia¹². Fue fundamental en este proceso la intervención del presidente

venezolano, Hugo Chávez, quien en su búsqueda de fortalecer una alternativa al peso estadounidense en la región, influyó en la decisión del gobierno argentino de tomar como propia la iniciativa regional.

El conflicto colombo-ecuatoriano, producido tras el asesinato de un alto dirigente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) por parte del ejército colombiano en territorio de Ecuador también actuó, paradójicamente, como facilitador del fortalecimiento del proceso regional. Dicha acción, que llevó a la ruptura de relaciones entre ambos países, debió ser tramitado bajo el paraguas de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde la influencia de los Estados Unidos es determinante. Esta situación convenció a numerosos actores de la necesidad de fortalecer un espacio propio de solución de controversias.

Entre los objetivos iniciales de la UNASUR aparecen los siguientes cinco ejes:

- diálogo político: una de las búsquedas centrales del proceso en su propuesta de constituirse como un foro autónomo de la presencia de los Estados Unidos para la definición de visiones comunes a nivel sudamericano y de marcos de acción conjunto en el terreno internacional;
- interconexión física y energética: construcción de propuestas de vinculación vial, principalmente, capaces de constituir rutas de trazado bioceánico, así como también oleoductos y gasoductos que permitan conectar los grandes productores de petróleo y gas (Venezuela y Bolivia principalmente) con las economías dependientes (Brasil, Argentina, Colombia, Perú, Chile), con el objetivo de constituir un anillo energético que permita el autoabastecimiento regional de combustibles;
- integración financiera: giró en los primeros años en torno a la propuesta de constitución del Banco del Sur como espacio de depósito de reservas y prestamos para el desarrollo, el cual aún no se

12. Hoy forman parte de UNASUR: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.



concretó. Tras la crisis de 2008, el eje financiero y los trabajos realizados en el Consejo de Ministros del área se orientó a coordinar acciones para dar respuesta a la crisis global;

- defensa: desde el inicio se planteó el debate entre la posición venezolana de la constitución de una fuerza sudamericana unificada y la posición brasileña, más moderada, de la constitución de un espacio de coordinación de políticas, de replanteo de la propia noción de defensa y seguridad en el espacio sudamericano, que finalmente se impuso;

- defensa irrestricta de la democracia y de la voluntad de los pueblos de constituir sus propios gobiernos: se planteó un respeto de la voluntad popular por sobre concepciones de democracia más restrictivas planteadas en el seno de la OEA, donde se criticaba la situación de algunos países (Venezuela, Bolivia, Ecuador) como “democracias plebiscitarias”, donde se violaban libertades individuales básicamente de empresa y de expresión. Asimismo, la solución pacífica de los conflictos y la constitución de Sudamérica como zona de paz aparece como otro de los ejes centrales del bloque.

El eje de defensa de la democracia fue puesto a prueba en más de una oportunidad, constituyéndose en uno de los puntos más salientes del accionar conjunto de la UNASUR. En primer lugar, como la respuesta a la crisis boliviana de 2008, plasmada en la “Declaración de la Moneda”, en la que se apoyó al gobierno de Evo Morales y la unidad territorial de Bolivia ante las presiones separatistas y, en segundo lugar, la actitud del bloque frente al intento de golpe de Estado contra el presidente ecuatoriano Rafael Correa en octubre de 2010, que dio lugar a la posterior “Declaración de Buenos Aires” de fuerte condena a lo sucedido.

En ambas situaciones, la presión de los presidentes de la UNASUR tuvo el efecto deseado, ratificado con la firma en noviembre de 2010 de la “Declaración de Georgetown” sobre Compromiso Democrático. Por el contrario, tanto en el caso del golpe de Estado en Honduras como en la irregular situación provocada por la destitución

del presidente de Paraguay Fernando Lugo, la posición de la UNASUR no fue escuchada.

La UNASUR incluye numerosas temáticas en sus objetivos pero también excluye otras. A diferencia de la mayoría de los procesos de integración regional, la cuestión comercial no aparece como eje central de su actuación. La UNASUR no se plantea ni como Zona de Libre Comercio, ni como Unión Aduanera, ni tampoco regula las relaciones comerciales entre los países. La razón de esto estriba en los diferentes modelos de inserción comercial internacional existentes en Sudamérica que hacen imposible la existencia de un patrón común. Tal es el caso de Chile, Colombia y Perú, quienes han firmado acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos de forma individual y han confluído junto con México en la Alianza del Pacífico, mientras el MERCOSUR propone un proyecto diferente de negociación en bloque.

En ese sentido, la UNASUR y el MERCOSUR se posicionan hoy como espacios complementarios, quedando para el segundo la esfera de los acuerdos comerciales y el desarrollo de políticas regionales.

Instituciones

Según el Protocolo Constitutivo de la UNASUR, el bloque cuenta con un cuerpo institucional sumamente reducido, basado en los “Consejos” o encuentros de ministros para la coordinación de políticas y en la Secretaria General como único espacio permanente de trabajo.

Formalmente, la UNASUR reconoce las siguientes instituciones:

- Consejo de Jefes y Jefas de Estado: máxima autoridad, toma sus decisiones por consenso y se reúne de forma ordinaria una vez al año. Su misión es marcar las líneas políticas generales tanto en el relacionamiento interno como con terceros Estados, así como crear los Consejos de Ministros que considere pertinentes;

- Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores: dicta las resoluciones necesarias para efectivizar



los lineamientos planteados por los Jefes de Estado y observa el avance del proceso de integración en su conjunto. La frecuencia de reunión es semestral, aunque puede ser convocado a encuentros extraordinarios a pedido de la mitad de los Estados miembros;

- Consejo de Delegados y Delegadas: formado por un representante de cada Estado miembro, y con una frecuencia de reunión bimensual, da cuenta del avance de las iniciativas y contribuye a la coordinación del trabajo de los Consejos y los Grupos de Trabajo, así como también busca la coordinación con otros procesos de integración existentes, evitando las duplicaciones y descoordinaciones;

- Secretaría General: actúa como secretaria en las reuniones de los diversos Consejos. Además, tiene la facultad de proponer iniciativas y preparar la memoria anual. Con sede en Quito, es el único órgano permanente de la UNASUR, que no cuenta con mecanismo de solución de controversias, más que la mediación entre los países en disputa.

A lo largo de sus años de vida, la UNASUR ha dado vida a 9 Consejos Ministeriales que de alguna manera indican las prioridades en las cuales se ha centrado el bloque. Entre los más importantes, se destacan el Consejo Energético Sudamericano, el de Defensa, el de Infraestructura y Planeamiento, el de Economía y Finanzas, y el Electoral.

Finalmente, a partir de una misión humanitaria conjunta de la UNASUR en Haití, se creó la Secretaría Técnica UNASUR-Haití para organizar la ayuda a dicho país luego del trágico terremoto de 2010.

Esquemas de participación político social

Pese a la existencia de numerosas referencias a la participación social y ciudadana en la UNASUR, el marco para tal fin aún no ha sido creado. Durante la reunión de Salvador de Bahía en 2008, donde convergieron la cumbre del MERCOSUR, la UNASUR y el Grupo de Río, se dio cita la Cumbre de los Pueblos, la cual actúa más como contra-cumbre que como un espacio de participación dentro del esquema institucional.

Tampoco se ha desarrollado una instancia parlamentaria que acompañe el proceso regional, pese a estar mencionada su existencia en el Tratado Constitutivo de la UNASUR en un artículo transitorio expresamente incluido para definir las formas de trabajo en pos de la constitución del Parlamento regional.

Probablemente el poco desarrollo institucional y la creación reciente del bloque hayan influido en estas ausencias de la participación social y ciudadana, que es un punto deficitario en el proceso sudamericano. De hecho, en las últimas Cumbres Sociales del MERCOSUR se ha manifestado la necesidad de contar con un espacio similar a nivel de la UNASUR para facilitar y viabilizar la participación de la sociedad en los debates sobre el modelo de integración y el desarrollo de las políticas públicas comunes.

Principales iniciativas en curso

El principal espacio de actuación de la UNASUR ha sido la defensa de la democracia y la paz en la región, convirtiéndose en un foro de diálogo y acuerdo político. En este sentido, la actuación del ex Secretario General Néstor Kirchner como mediador entre Colombia y Venezuela, que generó la recomposición de las relaciones entre ambos países interrumpidas tras el asesinato del líder de las FARC Raúl Reyes en suelo ecuatoriano, dio muestras de las capacidades políticas del organismo, así como su actuación en la crisis boliviana (2008) y ecuatoriana (2010).

En el terreno de la defensa, por su parte, la puesta en marcha del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEED) en Buenos Aires marca un hito en la generación de confianza entre los países de la región, que buscan generar una identidad suramericana en materia de Defensa y la construcción de una visión propia, orientada desde las necesidades específicas y el interés común de los países de la región.

En este contexto, sobresalen dos iniciativas. En el marco del Plan de acción 2012, el debate de la metodología para estandarizar el inventario militar sudamericano y la presentación del registro



sudamericano de gastos de defensa son hechos concretos de apertura de lo que anteriormente era secreto militar. Asimismo, la realización del II Ejercicio Combinado UNASUR II para misiones de mantenimiento de paz también aparece como un ejemplo de estos avances en la generación de miradas conjuntas sobre el rol que las fuerzas armadas deben cumplir en el nuevo contexto mundial y regional.

En el caso de la infraestructura, el Plan de Acción Estratégica 2012-2022 planea el trabajo en 8 ejes principales de conectividad física: Amazonas, Andino, Capricornio, Escudo Guyanés, Hidrovía Paraguay-Paraná, Interoceánico Central, MERCOSUR-Chile y Perú-Brasil-Bolivia. En la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración existen 29 sobre transporte y sólo 2 sobre energía. En este punto, vale mencionar como deuda pendiente la constitución de proyectos plurinacionales ya que el 86% de los proyectos presentados por los países son de desarrollo nacional, aunque sirvan como tramo de un corredor mayor¹³.

En materia económica – financiera, tras cierto retraso ya se encuentra en fase inicial el Banco del Sur, cuyo convenio entró en vigor el 4 de abril de 2012, tras su aprobación en el parlamento uruguayo. De esta manera, con el acuerdo de Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela, el Banco del Sur deberá ahora definir su funcionamiento y su estructura así como la capitalización de su paquete accionario, mientras se aguarda la adhesión de Brasil. Por otro lado, se extiende la iniciativa para generar un sistema de pago en moneda local de las transacciones comerciales regionales, evitando el uso del dólar. Esta posibilidad existente en el comercio argentino-brasileño aparece como una alternativa que complementa otras experiencias, como la creación del SUCRE (Sistema Único de Compensación del Comercio Regional de Pagos) en el marco del comercio interno de los países del ALBA.

Finalmente, en materia de manejo de recursos naturales, la UNASUR celebró en mayo de 2013 la Conferencia sobre Recursos Naturales y Desarrollo Integral en la ciudad de Caracas. Allí se avanzó en la construcción de un instituto especializado

en recursos naturales cuya primera misión será la construcción de un inventario común de dichos recursos en la región, haciendo eje en recursos hídricos, diversidad biológica, minerales e hidrocarburos de manera de tener un mapa claro de su ubicación y de las necesidades medioambientales de las poblaciones cercanas en vistas de su extracción y explotación.

Desafíos en la región

El principal desafío de la UNASUR en la región es terminar de definir su vínculo con el resto de los procesos existentes en el mismo espacio geográfico (MERCOSUR, CAN, ALADI, ALBA, Alianza del Pacífico). Pese a que ha ido limando asperezas, particularmente con el MERCOSUR, y se ha ubicado en un plano de complementariedad antes que de competencia, aún quedan muchas cuestiones por salvar. De todas formas, su flexibilidad le ha permitido actuar como paraguas de países hoy enrolados en diferentes ideologías y proyectos de inserción internacional, marcando algunas pautas comunes como la defensa de la democracia y la búsqueda de la solución pacífica de los conflictos.

Un segundo desafío es la convivencia interna de procesos políticos cada vez más distantes como son los englobados en el ALBA – TCP (Bolivia, Venezuela, Ecuador) y en la Alianza del Pacífico (Colombia, Perú, Chile). Es una distancia política y económica que si bien se ha expresado en discusiones, no ha generado el resquebrajamiento del bloque en cuestiones fundamentales como su defensa de la democracia y la paz en la región, o en el desarrollo de políticas comunes en términos de infraestructura o manejo de los recursos naturales. En ese sentido, la reciente declaración conjunta de Cochabamba en virtud del incidente sufrido por el presidente Evo Morales en Europa da cuenta de esa unidad de criterios subregional.

13. Mayor información se puede encontrar en la publicación “8 ejes de Integración de la Infraestructura de América del Sur, publicado por el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento y editado por la Federación de Industrias del Estado de San Pablo – FIESP-. Disponible en www.iirsa.org.



La reciente adscripción de Colombia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) enciende un alerta sobre este punto en tanto los diferentes proyectos económico– políticos pueden expresarse en definiciones centrales de la política exterior y la política de defensa de los países, poniendo en riesgo los esfuerzos de unidad.

En tercer lugar, aparece como desafío la relación con los Estados Unidos y particularmente con la OEA. ¿Se abandonará dicho organismo, como planteaba el presidente Chávez? ¿Se podrá participar en bloque? Son algunas de las preguntas que temas serán reservados a la esfera sudamericana y cuáles aún se debatirán en la esfera continental. Finalmente, a medida que se va consolidando el bloque, aparecen cuestiones vinculadas con las asimetrías regionales, frente a las cuales la UNASUR aún no tiene respuestas. Por ahora, la propuesta de la UNASUR es sostenerse en un espacio de fuerte potencia política y simbólica y, a excepción de ámbitos puntuales como la defensa, la infraestructura y la coordinación económica–financiera, volcará las demandas de participación y lucha contra las asimetrías a los primeros niveles decisionales.

En definitiva, la articulación otros espacios regionales e incluso con otros proyectos políticos como el panamericanismo y el latinoamericanismo, aparecen como los desafíos centrales del nuevo emprendimiento sudamericano. Cómo se resuelvan estas tensiones definirá el éxito o no del primer proceso que aborda el sur de América como su límite político e institucional.

Conclusiones

Culminada la primera década del siglo XXI, América Latina y el Caribe se presentan ante el mundo con una intensidad de relaciones entre sus Estados superior a la alcanzada en cualquier otro momento de sus 200 años de historia independiente. Nunca el ideal de unidad, planteado desde los libertadores en adelante, estuvo tan presente como en la actualidad en cada proyecto regional. Sin embargo, este dato no exime de la necesidad de plantear los grandes desafíos que aún quedan

por delante, dando cuenta de las similitudes y diferencias de los procesos de integración existentes, de sus cambios y adaptaciones en un escenario donde conviven procesos con medio siglo de vida, como la CAN, y otros, como la CELAC, con apenas algunos meses desde su creación.

En los procesos estudiados, se puede observar como una constante la fuerte presencia del componente intergubernamental y del peso decisivo de las figuras presidenciales a la hora de definir las políticas. Este sesgo no ha tendido a disminuir con el correr de los años sino que, por el contrario, en el caso de la CAN se ha profundizado con la creación del Consejo Presidencial Andino allí donde antes los presidentes no cumplían funciones en el esquema institucional regional. No hay diferencias ideológicas que afecten las estructuras institucionales en este aspecto: todos los procesos de integración analizados encontrarán a las figuras presidenciales y la regla del consenso como dominantes absolutos de la escena.

Otra constante que se registra en la actualidad, pero que implica un cambio para los procesos nacidos o consolidados durante la década de 1990, es la ampliación de los objetivos desde lo meramente comercial a propuestas de índole cultural, productivo, social y ambiental. Particularmente MERCOSUR, ALADI, CAN y SICA dan cuenta de este fenómeno, mientras UNASUR y CELAC se plantean como una propuesta en otro nivel que incluye a los anteriores, según sea el caso, a la vez que diferencia su espacio de acción, concentrándose en otras áreas que no hacen énfasis en el aspecto comercial de la integración. Sólo el ALBA plantea un modelo distinto de comercio bajo los principios de solidaridad, reciprocidad y transferencia, característica que lo coloca como un caso comercial distinto del modelo anterior. Aun así, se trata de un esquema que ha sido lanzado con la idea de que ser combinado con otros procesos de integración de la región.

Finalmente, se observan algunos procesos cuya repercusión ha estado en expansión de acuerdo con los tiempos ideológicos y las necesidades geopolíticas y económicas de los Estados, como el caso de la UNASUR, impulsado con fuerza



por la diplomacia brasileña en su búsqueda de convertirse en “jugador global”. Otros como MERCOSUR, CARICOM o el propio ALBA, en cambio, han mostrado cierto estancamiento, aunque con éxitos parciales. Finalmente están aquellos que parecen sufrir un relativo período de decadencia, como la CAN o el propio ALADI, cuya principal función sigue siendo la de depósito de todos los acuerdos entre los países de la región pero que no cuenta con la repercusión de otros esquemas.

Se trata de espacios vigentes en la actualidad, que conviven en un permanente juego de diferenciación y cooperación, pero que trabajan todos en la construcción de nuevas relaciones e identidades, sean la andina, la centroamericana, la caribeña o

la sudamericana, todas ellas superiores a las identidades nacionales y englobadas en el planteo de un subcontinente unido, en democracia, paz e igualdad.

¿Será capaz la CELAC de combinar todas estas energías superpuestas, orientándolas y dándoles un sentido homogéneo? ¿Podrá construirse una legitimación histórica de la unidad de dos espacios tan diferentes como el latinoamericano y el caribeño? Aún es prematuro plantear una respuesta a estos interrogantes pero el lanzamiento de la CELAC da cuenta de un profundo cambio en la región, que se permite buscar su propia agenda y orientar su destino sin copiar otros modelos de integración y asumiendo también el riesgo de aceptar los errores como responsabilidades propias.

Bibliografía

- ALADI: “Acuerdos entre los organismos de integración de América Latina en el marco de la CELAC”, 20/08/2012.
- BID//INTAL: *Informe MERCOSUR N° 16*, 2012.
- Bishop, Matthew, Louis Norman Girvan *et al.*: “Caribbean Regional Integration”, UWI Institute of International Relations (IIR), April 2011.
- Blanco Fonseca, Víctor H.: “La supranacionalidad y la geometría variable en el proceso de la integración centroamericana”, *Boletín electrónico Observatorio UECA del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales*, Año 3, Número 5, 17 de marzo de 2010.
- Bustamante, Ana: “La política exterior de Venezuela y su impacto para la región”, en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2007*, CRIES, Buenos Aires, 2008.
- Casas Casas, Andrés y Correa, María Elvira: “Qué pasa con la CAN?”, en *Revista Papel Político Vol. 12, N° 2*, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007.
- CELAC: “Plan de Acción Caracas 2012”, Caracas, 3 de Diciembre de 2011.
- CARICOM News Network: “CARICOM-Political scientist places confidence in new SG”, 26/07/2011.
- CARICOM Secretariat: “CARICOM Studies show the CSME operating at about 64% level of compliance”, Press Release Nr. 22/2012, *Turkeyen, Greater Georgetown, Guyana*, 23/01/2012.
- CARICOM Secretariat: CARICOM View: Future of CARICOM and Regional Integration, Issue 01, Vol 01, December 2011.
- CARICOM Secretariat: “Report of the work of the Community for the period January to December 2010”, July 2011.
- CARICOM Secretariat: “Report of the work of the Community for the period January 2008 to December 2009”, July 2010.
- CEPAL/ALADI: “30 años de Integración Comercial en la ALADI”, Montevideo, junio de 2012.
- CEPAL/BID: “La Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional”, 10 de diciembre de 1997.
- CEPAL/SICA: “La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos”, *Documento Síntesis, El Salvador y México*, marzo de 2004.
- Cimadamore Alberto, y Rodríguez, Adriana: “La tecnología de la integración en UNASUR”, en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, Vol 3, N° 5/6*, Universidad de Los Andes, Mérida, 2008.



- Comisión Europea, “Documento de Estrategia Regional 2007-2013” (E/2007/481), 29/03/2007.
- Comisión Europea: “La Integración Centroamericana. Realidad y Perspectivas”, 2003.
- Delgado Rojas, Jaime: “El sistema de la integración centroamericana y la integración social: Criterios para su renovación y fortalecimiento y para el redimensionamiento de la participación de la sociedad civil”, Confederación Centroamericana de Trabajadores-
- Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (CCT-ICAES), julio 2004.
- Fernández Rozas, José Carlos: “Los modelos de integración en América Latina y el Caribe y el Derecho internacional privado”, *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, 2000.
- García Aular, Patricia: “La integración latinoamericana y caribeña: Entre la dependencia o la verdadera emancipación, caso MERCOSUR – CELAC”, *Revista Dependencias*, N° 7, Buenos Aires, 2011.
- Feinsilver, Julie: “Médicos por petróleo. La diplomacia médica cubana recibe una pequeña ayuda de sus amigos”, en *Revista Nueva Sociedad* N° 216, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 2008.
- Galdeano Gómez, Emilio: Factores del desarrollo económico actual en la asociación latinoamericana de integración (Aladi), Universidad de Almería, *Revista de Estudios Regionales*, N° 61, Almería, 2001.
- Girvan, Norman: “Alba, PETROCARIBE y la CARICOM: Asuntos Claves En Una Nueva Dinámica”, 29/05/2008, *mimeo*.
- Inchauste, Ma. Eugenia, “Integración productiva en el MERCOSUR: ¿nueva agenda de cooperación regional?”, Documento de trabajo N° 53, Área de Relaciones Internacionales, FLACSO Argentina, abril de 2010.
- Maito, Miguel Ángel, *Reformulación de las instituciones para la eficacia del MERCOSUR en la integración económica*, La Ley, 2011.
- Martínez Ifonso, Laneydi: “CARICOM: Los retos de una Política Económica para la Integración”, *Anuario CRIES*, 20 de diciembre de 2007.
- Müllerleile, Christoph: “El CARICOM en la Integración de los Estados Caribeños. Progresos y obstáculos”, Oberursel, abril de 1995, *mimeo*.
- Perez Flores, Guillermo: “UNASUR: La apuesta de Brasil”, en *Revista Política Exterior*, Vol. 23, N° 127, Estudios de Política Exterior, Madrid, 2009.
- Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR/ Instituto Social del MERCOSUR: *Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR*, disponible en: <http://isMERCOSUR.org/doc/peas.pdf>. Última visita 30/08/2012.
- Rivera Delgado, Ángela Fabiola, “Aplicación y Eficacia de los Métodos de Resolución Alterna de Conflictos en el Sistema de la Integración Centroamericana”, *Boletín Electrónico sobre Integración Regional del CIPEI*, Vol. 1, mayo 2011.
- Rojas Aravena, Francisco: “La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 240, Fund. Friedrich Ebert, Buenos Aires, 2012.
- Ruiz Caro, Ariela: “Posibles impactos del TLC con Estados Unidos en los países andinos y la CAN”, en *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*, Volumen X, N° 15, Buenos Aires, 2006.
- Secretaría de la Comunidad Andina: “Principios Orientadores y Agenda Estratégica Andina”, Lima, 5 de Febrero de 2010.
- Serbin, Andrés: “Entre UNASUR y ALBA ¿otra integración (ciudadana) es posible?”, en *Anuario CEIPAZ*, N° 1, 2007-2008, Centro de Educación e Investigación para la Paz, Madrid, 2008.
- SIECA: “Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana”, febrero 2012.
- SIECA: “La Unión Aduanera Centroamericana”, febrero de 2011.
- SIECA: “La Unión Aduanera Centroamericana”, julio de 2010.
- Vázquez, M. y J. Briceño Ruiz: “O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois”, en *Nueva Sociedad*, Especial em português, dezembro 2009.
- Vigevani, Tullo y Cepaluni, Gabriel: *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*, UNESP, San Pablo, 2011.
- Villalta Vizcarra, Ana Elizabeth, “Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Aspectos relevantes del año 2006”, 24/03/2012, ASADIP, disponible en: <http://asadip.wordpress.com/2008/03/24/sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica-aspectos-relevantes-del-año-2006/>.
- World Bank/OAS: “CARIBBEAN: Accelerating Trade Integration Policy Options for Sustained Growth, Job Creation, and Poverty Reduction”, Document of the World Bank and the Organisation of American States, co-produced with the Governments of CARIFORUM Countries, December 2008.



Autor

Luciana Gil

Becaria CONICET – Doctorado en Ciencias Sociales

Damián Paikin

Doctor en Ciencias Sociales. Docente
de la Universidad de Buenos Aires (UBA)

Responsable

Nueva Sociedad | Fundación Friedrich Ebert
Defensa 1111, 1° A | C1065AAU
Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Florencia Grieco
Equipo editorial | Coordinadora de proyectos
fgrieco@nuso.org
Tel./Fax: +5411 4361-4108 / 4361-4871
www.nuso.org

Nueva Sociedad

Revista latinoamericana de ciencias sociales abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social en América Latina y el Caribe. Se publica en forma bimestral desde 1972 y actualmente tiene sede en Buenos Aires, Argentina. NUEVA SOCIEDAD es un proyecto de la Fundación Friedrich Ebert.

Las opiniones expresadas en esta publicación
no reflejan, necesariamente, los puntos de vista
de la Fundación Friedrich Ebert.