

INFORME **INTEGRAR**

INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
IIL-FCJS-UNLP

CALLE 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA – REPÚBLICA ARGENTINA
TEL/FAX: 54-0221-421-3202
E-MAIL integra@netverk.com.ar
www.iil.org.ar

N° 71 – FEBRERO DE 2012

SUMARIO

- EL SICA BAJO UNA MIRADA NEO FUNCIONALISTA, ¿ES POSIBLE?
- PUBLICACIONES
- INFORMACIÓN INSTITUCIONAL



EL SICA BAJO UNA MIRADA NEO FUNCIONALISTA, ¿ES POSIBLE?*

EUGENIA CANDELARIA PARDO
CONTADOR PÚBLICO

Este trabajo tiene por objetivo analizar el Sistema de Integración Centroamericano -SICA- creado a través del Protocolo de Tegucigalpa el 13 de diciembre de 1991 -PT/91- en base a la perspectiva teórica que aporta el neo funcionalismo¹.

A tal fin, se emplearán como guías doce enseñanzas de la integración europea que, para Malamud y Schmitter (2006), son susceptibles de ser replicadas o transferidas a otros procesos, junto a tres adicionales que también exponen los autores, derivadas de la no ratificación del Tratado Constitucional de la Unión Europea -UE- y el déficit de instituciones comunes en el Mercado Común del Sur-MERCOSUR- .

A través del análisis de las quince enseñanzas y el ejercicio interpretativo teórico, se esboza una explicación del proceso de integración centroamericano bajo esta mirada pragmática y economicista. No obstante, aunque excede el propósito del trabajo, cabe preguntarse si se puede considerar a este razonamiento, como el único posible.

1. “LA INTEGRACIÓN REGIONAL ES UN PROCESO, NO UN PRODUCTO”.

El SICA marcó en 1991 el inicio de cambios sustanciales en el proceso de integración centroamericano, sobre la base de la pacificación y cese de los conflictos y guerras civiles internas. Fernández Saca (2012a:197) opina que así, podía la región por primera vez en muchos años, “*desarrollarse en un ambiente político y económico relativamente estable y el proceso de integración se convertía en un importante mecanismo para alcanzar las metas de desarrollo*”.

Con posterioridad y sobre esa base, se sucedieron otras aplicaciones conjuntas como el Protocolo de Guatemala en 1993, suscrito con el objetivo de avanzar en la creación

*Trabajo realizado en el marco de la carrera de la Maestría en Integración Latinoamericana del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

¹ Tema asignado en el Seminario “La integración Centroamericana. Un enfoque multidimensional de la Integración Regional”

de una Unión Aduanera y un Mercado Común. Asimismo en 1997, se aprobaría la reforma institucional elaborada a partir de estudios realizados por la Comisión Económica para América Latina -CEPAL- y el Banco Interamericano de Desarrollo - BID-, con el objetivo de modificar la organización institucional del sistema, la composición y funciones de sus instituciones. Luego, entre 2004 y 2008, tomarían impulso iniciativas de nuevas reformas, de las que surgirían a modo de ejemplo el Comité Ejecutivo del SICA y el Órgano Fiscalizador.

En resumen, Fernández Saca (2012b: 28) considera que los aportes más relevantes del SICA en sus 20 años han sido los siguientes:

- ✓ *Consolidación del proceso de pacificación y democratización.*
- ✓ *Consolidación del comercio intrarregional de bienes y servicios finales e intermedios (en el marco del que se ha denominado proceso «real» de integración).*
- ✓ *Libre circulación de personas y factores productivos en el marco del CA-4.*
- ✓ *Inserción en las agendas regionales y nacionales de políticas públicas medioambientales.*
- ✓ *Capacidad de actuación en bloque en foros internacionales y negociaciones comerciales (aún persisten limitantes en este aspecto particular).*
- ✓ *Coordinación entre países en materia de tratamiento de la problemática de seguridad.*

Dado que, “*la integración no es un fin en sí mismo, sino un medio o un instrumento para conseguir el desarrollo*” (Schaposnik, 1992: 217), no pueden soslayarse los avances colectivos logrados. Sin embargo, todavía resulta necesario superar las debilidades y amenazas propias del sistema, fundadas en la ausencia de voluntad política para profundizar el proceso, en la falta de continuidad de las políticas de integración y en las posiciones nacionales en torno a ellas. Quizás al igual que para el caso del MERCOSUR-siguiendo la propuesta y enfoque de Malamud y Schmitter (2006)-, lo esencial sería encontrar un foco colectivo común, que podría fundarse en superar la fragilidad y debilidades de los sistemas políticos de los países miembros.

2. “LA INTEGRACIÓN REGIONAL TIENE QUE EMPEZAR EN ALGÚN LUGAR, Y LO MEJOR, EN LAS CIRCUNSTANCIAS CONTEMPORÁNEAS, ES QUE LO HAGA EN UN ÁREA FUNCIONAL DE VISIBILIDAD POLÍTICA RELATIVAMENTE ESCASA, QUE PUEDA MANEJARSE POR SEPARADO Y GENERAR BENEFICIOS SIGNIFICATIVOS PARA TODOS LOS PARTICIPANTES.”

La renovación del proceso de integración centroamericano tiene como antecedentes fundamentales el proceso de democratización y pacificación llevado adelante en Esquipulas durante 1986 y 1987. Allí comenzó la transición hacia la democracia, con la adopción de acuerdos de paz, la celebración de elecciones, la reconciliación nacional y un mayor compromiso para la protección de los derechos humanos.

Fernández Saca (2012a:197) considera que el SICA se fundó en dos áreas funcionales esenciales: la primera, “*alcanzar la pacificación de la región a través del mecanismo del diálogo*”, la segunda, “*establecer sistemas políticos basados en la democracia, el estado de derecho y la gobernabilidad*”. Estos propósitos para el autor, “*permitirían a su vez avanzar en otros objetivos como el respeto por los derechos humanos; la protección del medio ambiente; y el desarrollo económico, social, cultural y político*”.

La pacificación y la estabilidad política eran en consecuencia primordiales, conformaban el cimiento necesario e “invisible” para estructurar la respuesta centroamericana a la globalización, en cuyo entorno el tamaño de las economías resultaba determinante. Sólo así y sobre esa base se podrían multiplicar los beneficios de la integración y como sostiene Caldentey Pozo (2004: 15) ofrecer “*sus ventajas dinámicas*”, “*el potencial transformador*” a saber:

- ✓ *la posibilidad de compartir esfuerzos y equipos negociadores;*
- ✓ *la ventaja de sumar capacidades técnicas para ejecutar políticas de desarrollo en algunos ámbitos;*
- ✓ *el aprovechamiento de economías de escala en la empresa y los mercados centroamericanos;*
- ✓ *la atracción de la inversión extranjera y el incentivo a la inversión interna ante mercados más amplios con más oportunidades y menos riesgos;*
- ✓ *el abordaje común de políticas sectoriales como el desarrollo de infraestructuras, la definición de una oferta turística común;*
- ✓ *la posibilidad de acciones conjuntas de lucha contra la pobreza o la reducción, en clave regional, de la vulnerabilidad ante catástrofes naturales.*

Merced a una coyuntura favorable dada por el incremento comercial, la firma del Tratado de Libre Comercio –TLC- con EEUU y las negociaciones por los Acuerdos de Asociación con la UE, que llevaron a acelerar el proceso de conformación de la Unión Aduanera, el SICA gozó de un relativo período de optimismo por la integración.

No obstante, la mirada retrospectiva del proceso parece indicar que el área funcional invisible - aquella que exige cooperación *“a fin de resolver problemas concretos de modo positivo”* (Malamud y Shmitter, 2006: 9)- sigue siendo una de las que impulsó la integración en 1991, esto es como señala Fernández Saca (2012a:197) *“establecer sistemas políticos basados en la democracia, el estado de derecho y la gobernabilidad”*.

3. “LA INTEGRACIÓN REGIONAL ES IMPULSADA POR LA CONVERGENCIA DE INTERESES, NO POR LA CREACIÓN DE UNA IDENTIDAD”.

La Declaración de la XI Cumbre de Presidentes de Centroamérica celebrada en Tegucigalpa entre el 12 y 13 de diciembre de 1991, estableció entre los considerandos *“la unidad geográfica del istmo, la existencia de una identidad centroamericana”*. Se acordó además reafirmar *“la necesidad de alcanzar la paz firme y duradera de la región mediante la consolidación del Estado de Derecho, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el respeto irrestricto de los derechos humanos y la reconciliación de las sociedades mediante el diálogo abierto, franco y constructivo”* (pto 2). Se reconoció también, *“la necesidad de impulsar el desarrollo económico y social de la región”*, que sólo se podía dar a través de una renovación del esquema de integración.

Para Herrera (1999: 16) aquel impulso que tomó la integración fue factible *“a raíz de darse mejores condiciones económicas y por la disminución de las tensiones políticas”*. En igual sentido, Caldentey Pozo (2004: 11) opina que *“el primer objetivo de la reactivación y reestructuración del proceso de integración regional en Centroamérica durante los años noventa fue solucionar el conflicto que enfrentó a los países de la región.”*

En consecuencia, desde el punto de vista pragmático que propone el enfoque neofuncionalista, fue el interés convergente por la pacificación y la democratización el

que impulsó la integración, ya que así se podía generar un entorno de mayor certidumbre en la región, una plataforma más favorable al proceso de integración.

4. “LA INTEGRACIÓN REGIONAL PUEDE SER PACÍFICA Y VOLUNTARIA, PERO NO ES LINEAL NI ESTÁ EXENTA DE CONFLICTOS”.

La integración centroamericana asumió como desafío inicial y estructural la pacificación y la transición democrática, que se buscó enfrentar conforme a procedimientos formales. Sin embargo, el itinerario no ha sido lineal ni ha estado exento de conflictos, sobre todo por el empleo de procedimientos informales y por la dificultad de funcionar como una entidad o en bloque, particularidad ésta, que lejos de ser excepcional se convertiría con el tiempo en la regla.

En efecto, en el plano económico-comercial, las negociaciones por el TLC con EEUU, no se realizaron en forma conjunta sino en forma individual.

En el plano político, también se puso en evidencia en varios conflictos. Uno de ellos se vinculó con Nicaragua y el acto eleccionario que llevó a la reelección del presidente Daniel Ortega² en 2009; posteriormente las diferencias se intensificarían con la incorporación en 2007 a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América –ALBA- y a la alineación política con el gobierno venezolano -situación que explícitamente significaba una oposición y confrontación con EEUU, el mayor socio económico de la región-. Añade Fernández Saca (2010: 259) que ante la crisis y las denuncias por fraude no hubo una intervención expresa del SICA, a pesar del pedido de grupos opositores para que participen observadores y veedores en el recuento de los votos, *“la reunión de presidentes del SICA no se concretó y nuevamente el organismo regional dejó en manos de la OEA las acciones tendientes para solventar la crisis; evitando incluso pronunciarse al respecto”*.

A este conflicto, se sumó el golpe de Estado en Honduras en la madrugada del 28 de junio de 2009, país que si bien no fue suspendido en el SICA³, en oportunidad de

² Señala el Informe sobre Derechos Humanos y Conflictividad en Centroamérica 2010-2011, que *“las elecciones presidenciales y parlamentarias de noviembre de 2011, se dieron en uno de los contextos de mayor fragilidad institucional del país, con funcionarios de facto en las instituciones del Estado, un Consejo Supremo Electoral sumamente desprestigiado, y una candidatura oficial que desafió abiertamente la legalidad y el orden constitucional”*.

³ Información disponible en la SG SICA en: www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=52551...3...

relanzarse el ingreso al sistema, no se contó con la presencia y reconocimiento del Presidente de Nicaragua. En este caso al igual que el anterior, la tibia actuación del SICA ratificó la preferencia por otros organismos internacionales como la OEA para que intervengan ofreciendo una solución pacífica al problema.

De igual manera, en Guatemala, la pretensión eleccionaria de Sandra Torres, ex-esposa del presidente Álvaro Colom, sumada a las declaraciones del abogado Rosenberg y su asesinato, puso en evidencia por un lado la fragilidad institucional del país, aunque también significó, de acuerdo a Fernández Saca (2010: 260), *“la ausencia de medidas concretas que involucren la Reunión de Presidentes y al SICA en su conjunto, como un actor activo en las crisis institucionales de Centroamérica”*.

Además, en el plano territorial a las numerosas diferencias, se sumó el conflicto entre Costa Rica y Nicaragua por el río San Juan. En particular, el modo en que se inició y evolucionó no contribuyó a fortalecer las relaciones bilaterales: al no ser Costa Rica, parte de la Corte Centroamericana de Justicia, el problema siguió su curso de solución a través organismos internacionales como la OEA primero, luego la ONU y actualmente la Corte de la Haya.

Estos casos, representan obstáculos para la integración regional, ya que de estas situaciones el proceso no resultó fortalecido sino más bien fragmentado y debilitado. En lo esencial porque prevalecen, de acuerdo al enfoque, procedimientos informales para solucionar los conflictos, todo lo contrario a lo que sucede en la Unión Europea –UE-.

5. LA INTEGRACIÓN REGIONAL DEBE COMENZAR CON UN PEQUEÑO NÚMERO DE PAÍSES MIEMBROS, Y A PARTIR DE ALLÍ ANUNCIAR QUE ESTÁ ABIERTA A OTRAS ADHESIONES”.

En el PT/91 se plasmó la voluntad y el sentir de las naciones centroamericanas de institucionalizar el SICA-, integrado en principio por los Estados Miembros originales de la Organización de Estados Centroamericanos –ODECA- (El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala y Costa Rica) y por Panamá, país que se incorporó en ese acto como Estado Miembro. El Protocolo estableció que le corresponde a la Reunión de Ministros-órgano supremo- decidir respecto a la admisión de nuevos miembros (art. 15 inc. f) y al Consejo de Ministros sobre la admisión de observadores del sistema (art. 17). Asimismo, dejó abierta la posibilidad para que Belice negocie un acuerdo de

asociación o vinculación (art. 36 in fine), quien finalmente se adhirió al sistema el 27 de diciembre de 2000.

Posteriormente, se incorporó República Dominicana -Miembro de la Comunidad del Caribe CARICOM- como “Estado Asociado” del SICA según el “Acuerdo de Asociación entre El Sistema de la Integración Centroamericana y la República Dominicana”, suscrito el 10 de diciembre del 2003. Entre los considerandos figuran *“la Declaración de Santo Domingo del 6 de noviembre de 1997 en la cual los Presidentes de Centroamérica y República Dominicana se refirieron al propósito de responder a un desafío histórico representado en la creación de un espacio de integración en la zona del Mar Caribe, entorno vital para forjar nuestro destino que unirá a nuestros países en una asociación integral sin precedentes;... la nota número DSPE/1312 de fecha 22 de enero del 2003, mediante la cual República Dominicana solicita participar como Estado Asociado; ...”*. Pero en lo fundamental, su incorporación se debió a cuestiones políticas dada la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y EEUU –CAFTA RD-.

En otro orden, también se admitieron paulatinamente una serie de países observadores de categoría regional o extrarregional con el objetivo de identificar temas de interés común entre los Estados Miembros y la contraparte observadora. Entre los primeros se hallan México, Argentina, Chile, Brasil, Perú, y EEUU⁴ y entre los segundos, como extra-regionales, Australia, España, China, Alemania, Italia, Japón⁵. Lo expuesto, de acuerdo al enfoque, reflejaría la voluntad del proceso de admitir nuevos Estados Miembros, Estados Asociados y Observadores. Inicialmente, como se señaló, lo haría Panamá, país que por su historia no se consideraba centroamericano, luego Belice, país que mantenía diferencias territoriales con Guatemala, y más tarde como Asociado el Estado Caribeño de República Dominicana.

⁴ Acaba de firmarse el 18 de mayo del presente año en la Embajada de Honduras en Washington D.C, el memorándum de entendimiento que permite la incorporación de los Estados Unidos de América, en la categoría de Observador Regional del SICA. Información disponible en www.sica.int/busqueda/Reuniones.aspx?IDItem=68777... consulta realizada el 20 de mayo de 2012.

⁵ La República Francesa y la República de Corea, se encuentran en proceso de incorporarse al Sistema bajo la categoría de Observador Extra Regional. Información disponible en www.sica.int/busqueda/Reuniones.aspx?IDItem=68777... consulta realizada el 20 de mayo de 2012.

A la par el proceso creció sustancialmente con la incorporación de Países Observadores, que con la admisión de EEUU ascienden a doce, destacados sustantivamente por su poder económico y político tanto a nivel regional como extrarregional y por no tener –excepto México- contigüidad geográfica con el esquema de integración.

La renovación del proceso a partir del SICA, en síntesis logró despertar el interés a 19 países, de los cuales el 31 % es País Miembro, el 0.05% es País Asociado y el 63 % es País Observador. Esto indicaría, que para la “mayoría” vale la pena “observar el proceso” es decir identificar temas de interés, sin asumir responsabilidades por la dirección del mismo, lo cual puede debilitarlo, sobre todo por la desigualdad de poder entre el “grupo inicial” y el resto.

6. “LA INTEGRACIÓN REGIONAL ABARCA, INEVITABLEMENTE, NACIONES DE MUY DIVERSO TAMAÑO Y PODER”.

Los países del SICA, tal como se reseña más adelante en el punto 10 son económica y socialmente distintos. A continuación, también se muestra que presentan una composición demográfica diferente:

Cuadro Nº 1

Países	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	Belice
Población total							
Al 2011	14.757.316	6.227.491	7.754.687	5.869.859	4.726.575	3.571.185	317.928
Superficie							
En km ²	108.890	21.040	112.490	130.370	51.100	75.420	22.970
Densidad Demográfica							
Hab/km ²	132	294	68	45	91	47	14

Fuente: elaboración propia en base a <http://www.ibge.gov.br>

En efecto, los datos muestran que el porcentaje más alto de la población se ubica en Guatemala (34 %), luego en El Salvador y Honduras –con 14.3 % y 17.9 % respectivamente, siendo El Salvador el país más densamente poblado; en el otro extremo, el menos densamente poblado es Nicaragua –con 45 habitantes por kilómetro cuadrado-.

En otro orden, los países de mayor tamaño en superficie son Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Desde un punto de vista económico los países de mayor tamaño son Guatemala, Costa Rica, Panamá y El Salvador (concentran el 84 % del PBI) por lo que si se tiene en cuenta la historia centroamericana respecto a Panamá, podrían ser Guatemala, Costa Rica y El Salvador los países de mayor tamaño económico y poder.

7. “SIN EMBARGO, LA INTEGRACIÓN REGIONAL EXIGE LIDERAZGO, O SEA, LA EXISTENCIA DE ACTORES CAPACES DE TOMAR INICIATIVAS Y DISPUESTOS A PAGAR POR ELLAS UN PRECIO DESPROPORCIONADO”.

Al ser Guatemala, El Salvador y Costa Rica los países de mayor tamaño económico y poder, el liderazgo tendría que recaer en ellos. Empero, si bien Costa Rica ha impulsado el proceso, no lo ha hecho con la orientación que pretendía darle la mayoría⁶, con lo cual puede interpretarse que el liderazgo de la integración centroamericana recae sólo en El Salvador y Guatemala.

8. “LA INTEGRACIÓN REGIONAL REQUIERE UNA SECRETARÍA CON PODERES LIMITADOS PERO QUE PUEDAN LLEGAR A SER SUPRANACIONALES”.

La Secretaria General –SG- es uno de los órganos permanentes del SICA (art. 12 y 23 PT/91), dotada conforme al PT/91 de supranacionalidad. Así lo estableció el art 27 al disponer que *“la Secretaría General y el Personal de la Secretaría actuarán tomando únicamente en cuenta su servicio exclusivo al SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA y no solicitarán ni recibirán instrucciones de Gobierno alguno. Cada uno de los Estados Miembros se obliga a respetar el carácter centroamericanista del personal de la Secretaría General y a no tratar de ejercer influencia alguna en el desempeño de sus funciones.”*

Posteriormente, en la Declaración de Panamá II de la XIX Reunión Ordinaria de Presidentes de Centroamérica, realizada el 12 de julio de 1997, se acordó, sobre la base de los estudios elaborados por la CEPAL y el BID *“unificar las secretarías en una*

⁶ Es miembro del SICA pero no de la Corte Centroamericana de Justicia, en el Parlacen ni en el SIECA. Además desde la época colonial se mantuvo muy lejos del “centro” que era Guatemala.

sola Secretaría General con sede única en San Salvador, El Salvador, asumiendo éstas las funciones administrativas de la Presidencia Pro Tempore”.

Esta propuesta de reforma se inscribió en el marco de la tesis de regionalismo abierto impulsada por la CEPAL, la que sería receptada en esta Declaración, al manifestar que *“el entorno internacional y los compromisos comprendidos en la Alianza para el Desarrollo Sostenible vuelven necesario y perentorio introducir cambios sustanciales en el sistema institucional centroamericano a fin de enfrentar con eficiencia y eficacia los desafíos de la próxima centuria y hacer de esa manera posible la inserción de Centroamérica en las corrientes mundiales de comercio y de inversión y dotarla de la capacidad necesaria para competir con éxito en el nuevo orden mundial que se viene gestando”* (...) a su vez señala que los cambios en la agenda y en sus instituciones *“deben propiciar la estabilidad y perfeccionamiento de los sistemas democráticos de Centroamérica, la participación de la sociedad civil, el regionalismo abierto, el combate a la corrupción y el abatimiento de la pobreza de nuestros pueblos. En general buscamos afianzar institucionalmente el desarrollo sostenible, de nuestra región, el buen uso de sus recursos naturales y la racionalización del gasto público.”*

Allí también, se establecieron los *Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional*, que plantearon entre sus objetivos *“reducir la dispersión del esquema de funcionamiento del Sistema institucional”*. En particular respecto a la secretaría, la reforma tenía los siguientes objetivos:

- “1) Reducir la dispersión e impulsar el proceso de integración.*
- 2) Fortalecer la capacidad técnica y administrativa.*
- 3) Mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional.*
- 4) Dar un tratamiento integral y equilibrado a las iniciativas que se presenten en el ámbito político, económico, social, cultural y ambiental.*
- 5) Fortalecer las labores de seguimiento y ejecución de las decisiones presidenciales y ministeriales.*
- 6) Obtener un ahorro neto de recursos en gastos de funcionamiento, facilitando una asignación adecuada de acuerdo a las prioridades establecidas.*
- 7) Racionalizar el uso de los recursos humanos, técnicos, financieros y logísticos.*
- 8) Trabajar coordinadamente con el Comité Ejecutivo.*

Esta unificación se haría sobre la base de las existentes, a saber:

- * Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana*
- * Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA)*
- * Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA)*
- * Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo⁷*

Para Caldentey Pozo (2004:43-44) *“las distintas secretarías especializadas del sistema han estado funcionando sin especial coordinación y sin unir los escasos esfuerzos que las instituciones de la integración tienen frente a los gobiernos nacionales”,* por lo que en su opinión *“la figura de un Secretario General del Sistema con peso político regional o internacional, rodeado de un equipo reducido de secretarios especializados y funcionando con objetivos comunes, permite pensar en un poder regional fuerte que garantice el cumplimiento y progreso de los acuerdos junto a la Corte y el Parlamento Centroamericano”.*

Sin embargo, este autor señala que los “errores” se remontan a los acuerdos de la década del noventa donde (2004:33), aquella necesidad de recuperar la paz regional tornaba necesario *“crear un entorno político de acuerdos regionales que no se viera afectado por las discusiones sobre si abrir o cerrar instituciones. Esta necesidad empujó a que se crearan acuerdos e instituciones para desarrollar la idea de la nueva integración pero sin afectar a las instituciones anteriores y sus intereses.”*

En este contexto, explica (2004: 44-45) que la reforma de la secretaría sumada a la de otros órganos significaba *“cambiar radicalmente el status quo de instituciones con 40 años de antigüedad”.* Opina que, en definitiva no pasó de ser *“un objetivo deseable”,* ya que se *“centraron solamente en la unificación física. Apenas se habló de aspectos medulares de un procedimiento de unificación como los mecanismos que garantizarían las funciones y acciones de cada institución, los mecanismos de coordinación y jerarquía que entrarían en vigor; los procesos y calendarios de desplazamiento de las instituciones o los cambios en la disponibilidad de los recursos”* quizá porque no se midieron las dificultades que la propuesta entrañaba.

⁷ Ver en: XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos Panamá, República de Panamá 12 de Julio de 1997 Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional.

Al respecto, cabe añadir que se culminó la unificación física con la inauguración de la nueva sede del SICA, “la Casa de Centroamérica” en el mes de julio de 2011. Considerando los problemas de dinero y fondos, es un avance, aunque de acuerdo al enfoque que propone el neofuncionalismo, lo esencial sería orientar y coordinar la concertación de toda la institucionalidad regional en un marco o secretaria común.

9. “EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EXIGE QUE LOS PAÍSES MIEMBROS SEAN DEMOCRÁTICOS”.

La preocupación por la democracia en los países centroamericanos- al igual que la paz, la libertad y el desarrollo- fue plasmada en el PT/91 como un ideal a alcanzar, como un principio “guía”. Se incorpora así, luego de largos años de tensiones y conflictos internos una nueva visión del proceso de integración que en especial por medio de la democracia, pretendió “*el reencuentro de la sociedad*”⁸.

De este modo, el artículo 3 del PT/91, señaló como objetivo fundamental “*la realización de la integración de Centroamérica, para constituirla como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.*” Reafirmó a su vez el inciso a), el propósito de “*Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos*”. También, el artículo 4 inc. b) incorporó como uno de los principios orientadores “*Paz, Democracia, Desarrollo y Libertad.*”

Con ello, el Protocolo recogió los principios y compromisos fundamentales asumidos durante los procesos de Esquipulas que, merced a la instancia abierta por el grupo Contadora⁹, han impulsado la pacificación, la democratización y el desarrollo en el área desde 1986. En este sentido, en la XI Declaración de Tegucigalpa del 13 de diciembre de 1991-incorporada al protocolo- se reiteró su importancia al considerarlo “*como un todo único, armónico e indivisible*” que “*ha propiciado el proceso de pacificación y democratización del Istmo Centroamericano, necesario e indispensable para el desarrollo sostenible de la región, orientado a la superación integral de la*

⁸ Ver en SICA-SG, CSUCA (1998:12).

⁹ Para Herrera (1999: 5) Venezuela, Colombia y México formaron el Grupo de Contadora, con el fin de “*abordar conjunta y concertadamente el problema de la guerra en Centroamérica, frente al temor de que una expansión de dicho conflicto tocaría inevitablemente a los tres países mayores de la subregión*”.

persona humana” (pto 1). Esencialmente, este proceso marcó “la historia política de Centroamérica por cuanto permitió la pacificación regional y propicio una nueva etapa hacia la democratización y el afianzamiento del Estado de Derecho, sentando la premisa que la democracia es inseparable del desarrollo y también de la paz y la libertad.”¹⁰.

En particular, en la Reunión de Esquipulas I celebrada entre el 24 y 25 de mayo, en la Declaración Final se señaló que la paz en Centroamérica “*sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos y la autodeterminación centroamericana, la soberanía e integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social, entendiéndose esta determinación como el producto de la voluntad libremente expresada por los pueblos*” (pto 4).

Dicho proceso, primordialmente buscó poner fin a los conflictos militares en los años '80, para luego en Esquipulas II (1987) promover la reconciliación nacional e iniciar el proceso de democratización. Así, merced a las acciones llevadas además por el Premio Nobel de la Paz Cesar Arias, sería ratificado el 7 de agosto de 1987 el “*Procedimiento para establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica*”¹¹. En especial, el punto 3) señalaría el compromiso a “*impulsar un autentico proceso democrático pluralista y participativo (...) a realizar “de manera verificable, las medidas conducentes al establecimiento y, en su caso, al perfeccionamiento de sistemas democráticos, representativos y pluralistas que garanticen la organización de partidos políticos y la efectiva participación popular en la toma de decisiones y aseguran el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos, fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos. Asimismo, el punto 4) estableció que “creadas las condiciones inherentes a toda democracia, deberán celebrarse elecciones libres, pluralistas y honestas”.*

¹⁰ Ver en SICA-SG, CSUCA (1998:11).

¹¹ Se tuvieron como antecedentes los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Documento de Objetivos, el Mensaje de Caraballeda para la Paz, la Seguridad y la Democracia en América Central, la Declaración de Guatemala, el Comunicado de Punta del Este, el Mensaje de Panamá, la Declaración de Esquipulas, y el proyecto de Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica del 6 de junio de 1986.

Con esto hechos el proceso centroamericano ha dado pasos significativos hacia un fortalecimiento de la democracia, hacia una reducción de las tensiones y una mayor participación. No obstante, los ideales plasmados en los documentos difieren de los avances obtenidos en cada país¹² y si bien han sido afectados positivamente por los compromisos asumidos hoy no parecen suficientes.

Quizás, entonces, deba insistirse en la consolidación de la democracia, área invisible conforme al enfoque, ya que situaciones “*que se creían superadas, tales como golpes de Estado, fraudes electorales, rompimiento del orden constitucional, presidentes encausados judicialmente por enriquecimiento ilícito, reformas legislativas a favor del interés del poder económico y la pérdida de credibilidad para gobernar en las instituciones públicas, constituyen ahora un entramado que desafía a la sociedad entera a ejercer sus derechos para enfrentar la exclusión, la desigualdad, la pobreza y la impunidad.*”¹³

10. LA INTEGRACIÓN REGIONAL ES POSIBLE AÚN CUANDO LOS PAÍSES MIEMBROS TENGAN DIFERENTES NIVELES DE DESARROLLO Y DE RIQUEZA PER CÁPITA”.

El SICA tiene al igual que otros esquemas de integración como la UE o el MERCOSUR países con distintos niveles de desarrollo y de riqueza per cápita, tal como muestra el cuadro a continuación. Esta situación no debería ser un obstáculo para la integración, toda vez que puede funcionar aún con disparidades. Tal como sostiene el neofuncionalismo y resaltan Malamud y Schmitter (2006: 25), “*es posible la convergencia hacia arriba*”.

Además, las “*diferencias entre los países*” fueron reconocidas entre los principios establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa al considerar “*...el tratamiento especial a países miembros de menor desarrollo relativo; la equidad y reciprocidad;...*” (PT/91: artículo 4, inciso e)

¹²Señala Orozco (2006: 2) que “los partidos políticos carecen de institucionalismo democrático y excluyen sectores representativos como los jóvenes, las mujeres y las minorías étnicas. Los líderes de estos partidos gravitan hacia el oportunismo político, no atienden las necesidades sociales, y protegen el status quo tradicional y el caudillismo a expensas de las prioridades nacionales”.

¹³Ver Informe sobre Derechos Humanos y Conflictividad en Centroamérica 2010-2011.

En efecto, si consideramos el PBI per cápita muestra fuertes diferencias: en un extremo está Costa Rica –U\$S 7.704- y en el otro Nicaragua U\$S 1.132, mientras el promedio ponderado es de U\$S 4.097. Por otro lado, si consideramos a nivel global, la generación de PBI se concentra en Guatemala, Costa Rica, Panamá y El Salvador- alrededor del 84 %.

Respecto al nivel de desarrollo los que tienen mayor índice de IDH –Índice de Desarrollo Humano- son Costa Rica y Panamá. Además, de acuerdo a datos publicados 2010 para los países de la SIECA¹⁴ *“los porcentajes de población en estado de pobreza –que vive con menos de dos dólares estadounidenses por día- y de pobreza extrema –que vive con menos de un dólar estadounidense por día- son decrecientes pero muy inferiores en Costa Rica que en el resto de los Países Miembros.”*

CUADRO Nº 2

Países	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	Belice
Indicadores							
Económicos							
PBI En millones de U\$S al 2010	41.473	21.215	15.400	6.551	35.891	26.777	1.401
PBI per cápita en miles de U\$S	2.282	3.426	2.026	1.132	7.704	7.614	4.496
Sociales							
IDH al 2011	0.574	0.674	0.625	0.589	0.744	0.768	0.699
Pobreza	11.7 % Al 2005	6.4 % Al 2007	18.20 % Al 2005	15.8 % Al 2005	2 % Al 2007	9.5 % Al 2006	13.45 Al 1995

Fuente: elaboración propia en base a <http://www.ibge.gov.br>

En el marco de la integración, lo fundamental sería reducir la pobreza a través de políticas conjuntas, para aumentar la demanda interna o capacidad de compra, aunque también mejorar la calidad de vida al interior de cada país y el conjunto de los Estados.

¹⁴ Ver en: “EL Libro de referencia de la integración económica centroamericana”, Guatemala 2010, disponible en <http://www.asies.org.gt/sites/default/files/articulos/publicaciones/201006LibrodereferenciaASIES.pdf>

11. “LA INTEGRACIÓN REGIONAL ES UN PROCESO FUNDAMENTALMENTE ENDÓGENO, PERO PUEDE SER MUY VULNERABLE A FACTORES EXÓGENOS, ESPECIALMENTE EN SUS ETAPAS INICIALES”.

El proceso de integración centroamericano puede considerarse endógeno, teniendo en cuenta la movilización política hacia una mayor pacificación y democratización de la región llevada adelante. Sin embargo los mayores avances y retrocesos del proceso han sido por presiones o factores exógenos.

Entre los avances, uno de ellos devino de la dinámica que impuso la firma del TLC con EEUU, no sólo por la tradicional dependencia del mercado norteamericano sino también por la exigencia de retomar las negociaciones para el establecimiento de una Unión Aduanera y la incorporación de Costa Rica. El otro, derivado del comienzo de los Acuerdos de Asociación con la UE y sus beneficios potenciales. Siguiendo a Caldentey Pozo (2004:17), todo ello se dio en el marco de un entorno positivo dado por:

- ✓ *presidentes y gobiernos con vocación de empujar los avances de la integración y resolver los conflictos y disputas bilaterales*
- ✓ *comportamiento del comercio intrarregional*
- ✓ *la consolidación de un espacio centroamericano de producción, comercio y servicios que marca el desarrollo de algunos sectores empresariales de la región que han decidido no esperar a que los gobiernos e instituciones implementen los acuerdos necesarios para ello.*

En los últimos años, para Fernández Saca (2012: 198) además la región ha sido muy vulnerable a los siguientes impactos externos:

- ✓ *variaciones en los precios del petróleo*
- ✓ *crisis financiera internacional*
- ✓ *terrorismo*
- ✓ *narcotráfico*
- ✓ *confrontación entre izquierdas y derechas*

Lo significativo es que estos fenómenos se desenvuelven y desarrollan en el marco de una debilidad institucional al interior de los países miembros y a la vez regional. En opinión de Zamora (2003: 17) “*la integración se desarrolla en un espacio ocupado por otras iniciativas y no existe una postura regional que organice, ni una institucionalidad*

que canalice, la vinculación de Centroamérica con otros bloques económicos de una manera coherente. Por ello, el proceso de integración se ve constantemente sometido a retrasos, demandas, limitaciones y aceleraciones, producidas no por su dinámica endógena, sino por el desarrollo de otras iniciativas.”

12. “HASTA CONSOLIDARSE, LA INTEGRACIÓN REGIONAL ES UN CONSUMIDOR DE SEGURIDAD INTERNACIONAL, NO UN PRODUCTOR”.

La integración centroamericana se relanzó, sobre la base de un camino o transición hacia la pacificación y democracia, llevando adelante significativos procesos de pacificación como los desarrollados en la década del ochenta y noventa en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Desde entonces, no ha habido guerras ni enfrentamientos armados entre los países miembros.

En este contexto, cabe destacar también el proceso de paz reciente, entre maras¹⁵ ocurrido en 2012 en El Salvador. Llevado adelante por el obispo Fabio Colindres, bajo encargo del gobierno, tuvo el efecto de disminuir en un 63 % los homicidios cometidos en todo el país. Desde comienzos de marzo, la Iglesia Católica y un ex jefe guerrillero iniciaron un proceso de intermediación entre las principales pandillas rivales, logrando establecer una tregua entre la Mara Salvatrucha (MSX3) y el Barrio 18. Esta experiencia novedosa, motivó a que el Secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, decidiera viajar a finales de junio a El Salvador para interiorizarse personalmente del tema.¹⁶

Sin embargo, parece necesario, de acuerdo al enfoque, fortalecer la democracia interna como garantía mutua del proceso de integración regional, dada la continua desigualdad social, la fragilidad de las instituciones, el caudillismo, la vulnerabilidad frente a los desastres naturales, la inseguridad o los problemas derivados por el tráfico de drogas.

¹⁵ Las 'maras' son grupos organizados de adolescentes y jóvenes que a través de la violencia, el robo o el secuestro, implantan la ley del miedo en la población. Estas pandillas utilizan un lenguaje, un vestuario y unos signos propios.

¹⁶ Información disponible en <http://www.prensa.com/uhora/...el-salvador...proceso-de-paz...maras/90997> “Insulza irá a El Salvador para conocer proceso de paz entre 'maras”.

13. “LA INTEGRACIÓN REGIONAL PUEDE PADECER UNA INSTITUCIONALIZACIÓN EXCESIVA, O AL MENOS PRECOZ, O UN DÉFICIT INSTITUCIONAL”.

El PT/91 estableció una estructura institucional híbrida que oscila entre lo intergubernamental y lo supranacional. Fernández Saca (2010:198-199) considera que el esquema de integración regional *“-supeditado a las decisiones de los presidentes de los países miembros... y carente de instituciones con competencia supranacionales- no ha sabido estar a la altura de las circunstancias, exigencias y transformaciones experimentadas de la región”* como avanzar en la unión aduanera, un eficaz funcionamiento de la Corte Centroamericana de Justicia o las reformas al Parlamento Centroamericano. Añade además, que el desarrollo institucional se presenta débil en el SICA, con una *“fuerte tendencia presidencialista en los sistemas de poder político”* lo que hace que *“la Reunión de Presidentes, principal órgano decisor del sistema y de carácter intergubernamental por naturaleza, sea el encargado de velar por el cumplimiento de los compromisos de integración adquiridos”* (Fernández Saca, 2010:237).

En igual sentido, Caldentey Pozo (2004:14) opina que esto conduce a que la percepción de la integración centroamericana sea negativa, por un lado *“sus acuerdos y sus instituciones han definido un marco jurídico e institucional de inspiración comunitaria pero su acción se desarrolla en un marco netamente intergubernamental, en una contradicción que ha tenido múltiples y regulares manifestaciones en los últimos años”*, por otro, *se presenta “el dilema de los gobernantes centroamericanos sobre la conveniencia o no de apostar por la integración regional como marco de sus estrategias de desarrollo. Argumentos de peso justifican el dilema pero esta falta de confianza en los acuerdos firmados impide que la integración demuestre que sus potencialidades se pueden llevar a la práctica con eficacia.”*

En cuanto al exceso o defecto de instituciones señala el autor (2004: 31) que el *“marco institucional centroamericano no es el que necesita Centroamérica; tiene un número excesivo de instituciones y órganos con una visible dispersión y mantiene una relación inadecuada con los gobiernos y países de la región.”* Considera a la vez, en perspectiva neofuncionalista que la integración centroamericana podría encaminarse hacia un escenario intergubernamental o uno comunitario, pero conforme a las posiciones públicas de los Estados Miembros podrían conducir progresivamente al

comunitario, de modo que *“como ocurre con todo proceso de tránsito, éste debe estar inspirado en dos de las claves de éxito de un proceso de integración: el pragmatismo (hacer lo que se puede hacer y no violentar ninguna posición) y el gradualismo (poco a poco, paso a paso)”*¹⁷.

14. “LA INTEGRACIÓN REGIONAL EXIGE ESTABLECER ACUERDOS FORMALES E INFORMALES, PERO A MEDIDA QUE PROGRESA, LOS PROCEDIMIENTOS NORMATIVOS BASADOS EN PRINCIPIOS DEFENDIBLES PÚBLICAMENTE DEBEN PREVALECER CADA VEZ MÁS SOBRE LOS ACUERDOS IMPROVISADOS, BASADOS EN LA DISTRIBUCIÓN MOMENTÁNEA DEL PODER”.

Malamud y Schimtter (2006: 26) sostienen que *“transferir este modelo a una región compuesta por sistemas políticos menos desarrollados es problemático, tanto más si entre los participantes de dicha región hay una gran variabilidad en cuanto a la capacidad del estado y al imperio de la ley”*, de modo que este principio resulta difícil replicarlo en el proceso centroamericano sobre todo porque las fragilidades de los sistemas políticos de los países miembros terminan impactando en el proceso regional.

Justamente una de las debilidades del eje político del SICA lo constituye la poca confianza de la población en las entidades del sistema. A modo de ejemplo, el aumento del crimen, la violencia y el narcotráfico en la región puso en evidencia la incapacidad de los países para afrontar el flagelo en forma individual, pero también demostró en opinión de Fernández Saca (2012a: 210) que *“la coordinación de políticas de carácter regional en el seno del SICA aún es incipiente y por lo tanto insuficiente para dar respuestas efectivas a la ciudadanía que ansía la disminución de los elevados niveles de violencia”*. Señala además que *“la falta de efectividad de Centroamérica como región (...) no puede asociarse a la falta de normativa jurídica; más bien el problema es de implementación y cumplimiento tanto de la normativa nacional como de la regional y a la efectiva coordinación entre las fuerzas policiales y judiciales”* (Fernández Saca, 2012a: 211).

¹⁷En este sentido, el art 4 inc. e), del PT/91 establece *“la gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica, sustentado en el desarrollo regional armónico y equilibrado”* y en opinión de Ullate Chacón (2008:26) este es uno de los *“verdaderos principios orientadores del proceso.”*

15. “ANÁLOGAMENTE, TODO MOVIMIENTO DE INTEGRACIÓN REQUIERE UNA MEZCLA DE RECOMPENSAS MATERIALES A DETERMINADOS MIEMBROS Y RECOMPENSAS SIMBÓLICAS A LA REGIÓN EN SU CONJUNTO, PERO UNA VEZ QUE LAS TRANSACCIONES SE RUTINIZAN (Y, EN LO POSIBLE, SE INCREMENTAN), LAS PRIMERAS DEBEN PREVALECER SOBRE LAS SEGUNDAS”.

Consideran Malamud y Schmitter (2006) que es la discrepancia entre las palabras y los hechos las que caracterizan en general, a los procesos de integración latinoamericanos, lo cual lleva a un desencanto de la población respecto a ellos. En este marco, éste es un principio que también resulta difícil transferir al SICA.

Al respecto podría mencionarse también y a título ejemplificativo que el máximo órgano del sistema tiene carácter intergubernamental y que al no poseer facultades supranacionales se queda en el “plano declarativo”. En este sentido, Fernández Saca (2010: 282) concluye que *“la preeminencia de la figura presidencial y la presencia de elementos asociados a la personalidad, ideología y estilo de gobernar propios de la persona que ejerce la presidencia, se convierten también en aspectos que impactan el funcionamiento de la Reunión de Presidentes y de todo el sistema en su conjunto”*.

A MODO DE REFLEXIÓN

Las circunstancias descritas precedentemente revelan porqué el proceso de integración termina siendo puesto en duda y porqué una vez que predominan percepciones negativas, la población se torna escéptica al potencial de la integración.

La exigencia entonces, de aplicar las enseñanzas europeas al SICA puede llevar a evaluar y reconocer que las perspectivas son malas o que en realidad no es un ejemplo de integración. De modo que si bien es posible explicar el proceso centroamericano bajo la perspectiva neofuncionalista, sobrevuelan las dudas acerca de si puede ser ésta, la única posible.

BIBLIOGRAFÍA

CALDENTY POZO P. (2004). “Organización Y Funcionamiento Institucional del SICA. La Integración Centroamericana frente al reto Institucional”. En: *Documentos CEPAL. La*

integración Centroamericana. Beneficios y costos. Ricardo Zapata Martí y Fernando Herrero Acosta (Coord).

FERNANDEZ SACA J.C. (2010). Integración regional y gobernabilidad en Centroamérica: un barco de papel navegando en aguas turbulentas. En: Noemí Mellado (edit.), *Gobernabilidad e instituciones en la integración regional*. Edit. Lerner SRL, pp. 235-265.

_____ (2012a). “Violencia, narcotráfico y debilidad institucional: límites para la construcción de la gobernabilidad y la integración en Centroamérica”, en: Noemí Mellado (Edit. y Comp.) *Instituciones, Comercio y Cooperación en la integración sudamericana: sus efectos sobre la gobernabilidad regional*. Edit. Lerner SRL, pp.197-215.

_____ (2012b). “La Integración Centroamericana. Un esquema multidimensional de integración regional”, Seminario realizado en el IIL, del 14 al 19 de mayo.

HERRERA, B. (1999): “La integración centroamericana en perspectiva”. En: *OIT Documento de Trabajo*, N°115, Perú.

MALAMUD A. y SCHMITTER P. (2006). “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR”. En *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N° 181, abril-junio.

OROZCO M (2006). “Centroamérica: retos, conflictos y perspectivas en el siglo XXI”. En: *Diálogo Interamericano*, Washington DC, diciembre.

SCHAPOSNIK E. (1992). “Estrategias para la integración latinoamericana”, Universidad Central, Bogotá, Colombia En: unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../ICAP/UNPAN026752.pdf

SICA-SG CSUCA (1998). “El libro de Centroamérica. Un instrumento cívico de los pueblos”, El Salvador.

ULATE CHACON E. (2008). “El Protocolo de Tegucigalpa y la jurisdicción de la Corte Centroamericana de Justicia”. En: *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 2, nº 2.

ZAMORA R. (2003). “Muerta la integración. Viva la integración”. En: *Colección Prospectiva*, Vol. 3, San José Costa Rica.

PUBLICACIONES

BRICEÑO RUIZ JOSÉ (EDITOR). EL MERCOSUR Y LAS COMPLEJIDADES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES-TESEO-CONSEJO DE DESARROLLO CIENTÍFICO, HUMANÍSTICO, TECNOLÓGICO Y DE LAS ARTES (ULA), BUENOS AIRES, 2011; 476 PP.

Los veinte años transcurridos desde la creación del MERCOSUR, constituido en 1991, han dado motivo a efectuar un balance de su desenvolvimiento, que refleja tanto adelantos como retrocesos. En su origen orientado a impulsar el libre comercio y a la inserción de sus miembros en la economía internacional, las necesidades derivadas de su propio desarrollo sumaron a esos fines primigenios diferentes dimensiones: política, social y productiva. Y si el análisis de este bloque revela complejidades, ellas se deben a los efectos de variables internas e internacionales a las que está sometido. Son estas complejidades y sus causas las que se consideran en este volumen mediante colaboraciones de académicos de la región y de fuera de ella.

De las tres partes en que se agrupan los aportes, la primera considera los enfoques globales sobre el proceso de integración, la segunda el balance de dos décadas, y la tercera las perspectivas nacionales.

- La primera parte comienza con el estudio de **MARIO CARRANZA** –profesor del Departamento de Ciencia Política, de la A&M University, Kingsville, Texas--, en el que califica de “ligera” a la institucionalidad del MERCOSUR, caracterizada por su intergubernamentalismo. Destaca el interpresidencialismo, empleado para resolver las crisis del bloque. El autor estima que para no caer en una situación de irrelevancia el MERCOSUR ha de adoptar medidas para completar la unión aduanera y avanzar hacia el mercado común y señala cinco posibles escenarios de evolución institucional en el bloque.

- Efectuar una reforma institucional democrática, para no perder gradualmente relevancia, en especial si la UNASUR lo sustituye para convertirse en la nueva institución intergubernamental más importante de Sudamérica.

- Fortalecer el intergubernamentalismo, a fin de que surja un ámbito permanente de toma de decisiones y así de un intergubernamentalismo embrionario

se pasaría a uno a uno responsable. De este modo se reforzaría la identidad del MERCOSUR como organización internacional autónoma, sin cruzar hacia la supranacionalidad.

- Sumar al intergubernamentalismo supranacionalidad parcial, propuesta del Sector de Asistencia Técnica de la Secretaría del MERCOSUR, efectuada en 2004. Conforme a esta propuesta “una autoridad central manejaría la política comercial común, mientras que un Tribunal [Permanente] garantizaría la aplicación por parte de los Estados de compromisos libremente adquiridos, regulando el espacio transnacional de la integración económica”.

- Adoptar la supranacionalidad plena según la estructura institucional de la Unión Europea, para ello el bloque debería cubrir una gran distancia. Pasos positivos en tal sentido han sido el establecimiento del Tribunal Permanente de Revisión y el comienzo de las actividades del Parlasur, aunque el MERCOSUR cuenta con una Secretaría débil.

- Democratizar lo institucional sin supranacionalidad. Es la situación actual del bloque dada la proliferación de nuevas instituciones. Mediante la creación del Parlasur se da inicio al camino hacia la superación del déficit democrático, ya que este órgano es la posibilidad de construir una nueva arquitectura institucional.

- **GIAN LUCA GARDINI** se pregunta ¿“Sur-realismo o surrealismo”? en la trayectoria de los veinte años del MERCOSUR. El autor –profesor de Relaciones Internacionales y Política de América Latina, Universidad de Bath, Inglaterra- enumera las etapas históricas del bloque. Considera los años de la génesis (1984-1990), los neoliberales (1990-1999), los de la crisis (1999-2005), los de la renovación (2003 hasta el presente). A continuación del análisis de estos períodos el autor se aboca a la agenda contemporánea. En ella en primer lugar se aborda el ingreso de Venezuela al bloque mercosureño. Si bien en 2006 se perfilaba una incorporación rápida de Venezuela como miembro pleno los Estados miembros están a la espera de alcanzar acuerdos sobre cuestiones técnicas, Venezuela a su vez no se propone llevar a cabo negociaciones técnicas serias sin que se haya alcanzado la ratificación completa del Protocolo de Caracas. También la creación de UNASUR en 2008 dio al Presidente de este último país la ocasión de dirigir la agenda regional sin soportar una estricta disciplina comercial. En cuanto al Parlasur, este órgano tuvo que enfrentar problemas relativos a su composición, atribuciones y lugar dentro del proceso. Desde un enfoque crítico se estima que el Parlasur debería ser resultado de una integración exitosa y no

un instrumento para alcanzar ese fin, aunque conforme a otras consideraciones el Parlamento es un paso promisorio y cabe reconocer su potencial papel en el futuro. Otra cuestión es la relativa al perfeccionamiento de la unión aduanera. Pese a las asimetrías existentes entre los socios, en la década de los años noventa la tendencia neoliberal imperante favoreció compromisos recíprocos, pero con posterioridad se impuso en el bloque un tratamiento especial y diferenciado. De ahí la creación del FOCEM (Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR). Un paso importante en el perfeccionamiento de la unión aduanera es la aprobación del Código Aduanera Común y principios para solucionar el doble cobro, que será eliminado en tres etapas de 2012 a 2019. En la región, la búsqueda de autonomía internacional y el multipolarismo han dado lugar a principios alternativos respecto de la integración. Fue así que surgieron nuevos esquemas como UNASUR y ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas), ambos proyectos esencialmente políticos y cuya dimensión económica es sólo marginal. Por su parte, el MERCOSUR se ve en posición de redefinir su papel en la región en consideración a la existencia y evolución de los mencionados esquemas paralelos.

- **FÉLIX PEÑA** –profesor de Relaciones Comerciales Internacionales, Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Interraciales y Director del Módulo Jean Monnet, en los tres casos en la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina- hace la revisión de los veinte años del MERCOSUR y analiza su futuro. La primera parte del estudio se refiere a la idea estratégica que impulsó la creación del bloque y a los métodos de trabajo que se llevan a cabo para lograr su concreción. Desde la firma del fundacional Tratado de Asunción (1991), las repercusiones de los profundos cambios que se originaron en el mundo y en la región, que abarca asimismo a los países miembros, justifican considerar los cambios producidos en el entorno externo del bloque. Tales cambios se manifiestan en que en un mundo más multipolar todos los países, incluidos los de la región, tienen mayores opciones para insertarse en la competencia económica global. En el contexto sudamericano las primeras demandas de gobernabilidad regional, es decir de predominio de paz y estabilidad política, se centraban especialmente en el Cono Sur. Hoy y también con miras al futuro, tales demandas abarcan todo el espacio geográfico sudamericano. En cuanto a la validez de la idea estratégica que impulsa la construcción del MERCOSUR se basa en una estrecha relación entre Argentina y Brasil, derivada de una confianza mutua. Esto no implica que esa relación tenga un carácter exclusivo, sino proyección sudamericana. Asimismo cabe considerar la metodología de trabajo conjunto entre los socios. Los

años transcurridos dieron como resultado enseñanzas de cooperación en diversos planos que se deben capitalizar. En consideración al balance de los veinte años de existencia del MERCOSUR, se reconoce que no ha cumplido en su totalidad los objetivos originales y quizá tampoco se llegue a concretarlos en un futuro previsible. Se trata de un proceso en construcción con una dimensión existencial vigente. De ahí que le cabe cumplir, desde su propia posición geográfica, un proyecto estratégico visualizado como esencial para la gobernabilidad de todo el espacio sudamericano. Asimismo, realizar la transformación productiva de los países miembros en democracia y con cohesión social, y a facilitar a los socios a proyectarse en el nuevo contexto global.

- El estudio de **JOSÉ BRICEÑO RUIZ** –profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de los Andes y de larga trayectoria académica y docente en Francia, Venezuela, Argentina, Sudáfrica, Brasil y Suecia- examina las transformaciones del modelo de integración del MERCOSUR, partiendo del regionalismo estratégico hasta extenderse al regionalismo social y productivo. En sus inicios el MERCOSUR se conformó de acuerdo con el modelo de regionalismo estratégico, enfocado en el libre comercio y la inserción en los mercados mundiales, como está expresado en el Tratado de Asunción. En su desenvolvimiento, el bloque adoptó mecanismos de regionalismo social, reflejado particularmente en el área sociolaboral, y en tiempos más cercanos incorporó medidas de regionalismo productivo, uno de cuyos ejemplos es la creación del FOCEM. El autor estima que de este modo el bloque se caracteriza como un modelo híbrido en el que se conjugan elementos de apertura comercial con fines sociales y una creciente preocupación por su dimensión productiva. Esta transformación del modelo de integración responde a la acción de actores económicos, políticos y sociales de los países miembros. El estudio prosigue con el análisis de la agenda del bloque lo que incluye la cuestión comercial, el aspecto institucional, la participación de la sociedad civil, el MERCOSUR cultural. En lo que respecta a la agenda social y productiva, el autor propugna que de su formulación se supere la simple retórica para dar paso a su concreción, y de tal modo cerrar en la integración latinoamericana la brecha entre declaraciones y práctica.

- La segunda parte se inicia con el estudio de **RENATO BAUMANN** –Técnico de Planeamiento e Investigación en el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada del Gobierno de Brasil y Profesor de Economía Internacional en la Universidad de Brasilia- en el que se hace una evaluación económica de los veinte años del bloque. Al

considerar el comercio regional, algunos indicadores de desempeño, el crecimiento y el comercio regional explican el proceso de liberalización arancelaria y la constitución de la unión aduanera en el MERCOSUR, principal objetivo del Tratado de Asunción. Respecto de este objetivo se adelantó de modo considerable en los cinco primeros años, de modo que en 1994 el MERCOSUR era ya una unión aduanera imperfecta. Pero a partir de 1998, el adelanto en el área comercial fue irregular con etapas de importantes retrocesos, recuperaciones y el surgimiento de nuevos problemas. Profusión de cuadros y gráficos abonan el análisis del autor. Ante el riesgo de que en los próximos años prosigan los altibajos comerciales recurrentes y no se mitiguen las diferencias en el potencial económico, que por cierto desalientan la promoción de la integración, se tornaría necesario incorporar de modo más estructurado el ingreso de los socios más pequeños en el proceso productivo.

- **MARIA IZABEL MALLMANN Y CLARISSA DRI** –la primera es Profesora de la Pontificia Universidad Católica de Río Grande del Sur y Coordinadora del Programa de Posgraduación en Ciencias Sociales de la misma Universidad; la segunda es candidata a Doctora en el Instituto de Estudios Políticos de Bordeaux, Francia, y finalizó su maestría en Derecho de las Relaciones Internacionales en la Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil- exponen sobre la institucionalización y la politización de la integración. Reseñan la estructura institucional del MERCOSUR, explican los límites de ella y su naturaleza. En cuanto a la politización del proceso de integración, se centran en el Parlamento del MERCOSUR (Parlasur). De él se detallan sus antecedentes –Comisión Parlamentaria Conjunta-, su creación y sus funciones que describen: representativa, deliberativa, de control, legislativa. Hasta el momento, con este órgano el proceso de integración ha alcanzado el más alto nivel de politización. Entre las propuestas para la plena politización del bloque las autoras citan estudios, proyectos legislativos, declaraciones y recomendaciones a ser efectuadas en audiencias públicas o en otros órganos consultivos del MERCOSUR. Con tales aportes el Parlasur puede contribuir a ese objetivo al serle proporcionado a los parlamentarios orientaciones para conducir la agenda del MERCOSUR.

- Las dificultades y las posibilidades de la participación social en el MERCOSUR, es el tema encarado por **MARCOS COSTA LIMA** –Profesor del Departamento de Ciencias Sociales y del Programa de Ciencias Políticas de la Universidad Federal de Pernambuco, Brasil-. Del panorama social el autor se centra en primer lugar en los niveles de educación de la población. También expone sobre otro indicador que es el

de la pobreza y la indigencia, por cuanto en tales situaciones la posibilidad de acudir a los centros de enseñanza resulta desplazada por la urgencia de incorporarse en el ámbito laboral, responsable del abandono del proceso educativo. Respecto del aspecto social, durante treinta años de vigencia del neoliberalismo, las sociedades latinoamericanas sufrieron los efectos de las políticas de liberalización económica que significaron "privatización del Estado, flexibilización laboral, y la articulación de esas políticas con resultados disgregadores, que por la violencia de las medidas fueron justamente la causa de cambios de gobierno". Esto último determinó el reinicio de la aplicación de políticas sociales, la recomposición del Estado y la profundización del proceso de integración regional. En cuanto a la institucionalidad del bloque, su sistema esencialmente intergubernamental no favorece la participación de la sociedad civil, y en consecuencia el proceso está afectado por un déficit democrático y de transparencia. Las dificultades para implantar una agenda social tienen manifestación en las áreas de salud, educación, sindical, entre otros.

- La colaboración de **NOEMÍ MELLADO** –Profesora de Economía Política de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Directora del Instituto de Integración Latinoamericana, Directora de la Maestría en Integración Latinoamérica y Especialización en Políticas de Integración de la UNLP- analiza la interacción entre Estado y sociedad. Señala que las transformaciones del escenario internacional y regional dieron lugar en el siglo XXI al cuestionamiento de la orientación de la economía y la política, expresión de la disconformidad con las política neoliberal aplicada con anterioridad en la región. Y plantea si estos cambios tuvieron consecuencias en la dimensión político-institucional de los procesos de integración para facilitar la participación de la sociedad civil en tales procesos a fin de democratizarlos y dar cabida a la formación de la expresión de las posiciones críticas. Para desarrollar su pensamiento al respecto Mellado analiza los nuevos y viejos planteamientos en la integración regional, la lógica de la integración sudamericana, la reconfiguración de la dinámica regional, la relación Estado-sociedad y las alternativas de rearticulación en ella. Al cabo de su análisis, estima que si bien se ha dado un nuevo impulso al poder del Estado y a sostener la necesidad de implementar políticas de desarrollo, aún se requiere transformar los espacios de institucionalidad del poder y fortalecer las redes de compromisos, valores, confianza y legitimidad.

- **MARÍA SUSANA ARROSA SOARES** –docente del Programa de Posgrado de Relaciones Internacionales, Universidad Federal de Río Grande del Sur y Directora del Centro Brasileño de Documentación de Estudios de la Cuenca del Plata de esa Universidad- realiza un balance de los veinte años del MERCOSUR cultural y de sus perspectivas. Al efectuar un examen de la política cultural en los veinte años de existencia del bloque, la autora destaca la preponderancia de la dimensión comercial dada al MERCOSUR, lo que se revierte en los comienzos de este siglo. A partir de entonces se multiplican las iniciativas culturales como medio de protección de las identidades nacionales ante el avance de la globalización. Se analizan detalladamente diversas de estas iniciativas. Al reconocer que implican un progreso para la integración del bloque no se soslaya que muchas de ellas no han conseguido alcanzar sus objetivos, lo que requiere profundizar la agenda cultural.
- La tercera parte –relativa a las perspectivas nacionales- comienza con un trabajo sobre el desempeño de la política exterior brasileña en relación con el MERCOSUR. Son sus autores **TULLO VIGEVANI** –Profesor de Ciencia Política y de Relaciones Internacionales de la Universidad Estadual Paulista e Investigador del Centro de Cultura Contemporánea (CEDEC), San Pablo, Brasil - y **HAROLDO RAMANZANI JÚNIOR** –Investigador del CEDEC y del Instituto Nacional de Estudios de la Política Exterior de Estados Unidos, y profesor del Instituto de Economía de la Universidad de Uberlandia, Brasil-. Los autores explican conforme a la percepción de las elites y de quienes diseñan la política exterior de Brasil cual es papel de la integración regional y el MERCOSUR. Destacan que el principio de intergubernamentalidad es el que prima en la percepción del papel de la integración y la ubicación del MERCOSUR en las relaciones exteriores de Brasil. En este punto al sostener el principio del universalismo y autonomía y al ser defendidos estos principios resulta obstaculizada la profundización del proceso de integración. No obstante, evalúan que la actual estructura del MERCOSUR es congruente con la visión de las citadas elites, si bien los autores admiten que por ello tal percepción no constituye garantía suficiente para dar impulso al desarrollo del proceso.
- **ALBERTO JUSTO SOSA** es fundador, investigador y presidente de Amersur, situada en Buenos Aires, es una entidad no gubernamental especializada en relaciones internacionales, política exterior argentina e integración, regional. A. J. Sosa se desempeñó como miembro del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, y en

la sección argentina del Foro Económico-Social del MERCOSUR. Al considerar las ideas predominantes, la situación nacional y la visión política de las presidencias, por una parte, de Carlos Menem (1989-1995/1995- 1999), y por la otra, las de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2010), examina durante esos períodos las continuidades y rupturas respecto del MERCOSUR. En cuanto al contexto internacional durante los gobiernos de Menem el acento estaba puesto en la inserción en los mercados mundiales y en reformas estructurales. Todo resultó distinto en las presidencias de los Kirchner al tener que enfrentar un escenario internacional adverso a causa del default (2001) y la decepción de las políticas de libre mercado. Puesto que los contextos fueron distintos también fueron diferentes las posiciones en cuanto a las respectivas concepciones de desarrollo, papel del Estado en la economía, el MERCOSUR, la economía mundial. Asimismo, subraya la importancia de las relaciones con Brasil conforme al modo en que los gobiernos visualizan el MERCOSUR.

- **LINCOLN BIZZOZERO REVELEZ** –Profesor de la Universidad de la República, Uruguay; especialista en temas de integración y relaciones entre la Unión Europea y América Latina; fue Presidente de la Comisión Sectorial del MERCOSUR de la Universidad de la República- estudia en su colaboración el desempeño de Uruguay en el MERCOSUR. Par ello se refiere al papel de Uruguay -al que considera la llave estratégica del bloque- en diferentes momentos del desenvolvimiento del MERCOSUR. Parte de los inicios del proceso que culminó con la firma del Tratado de Asunción, y continúa con el período de transición, la negociación y suscripción del Tratado de Ouro Preto, la etapa de consolidación del bloque, la posterior crisis. Se explica la evolución del bloque y los cambios experimentados en los primeros diez años del siglo XXI, el debate al que da lugar el posible alejamiento de Uruguay, y aspectos recientes de la evolución del MERCOSUR. El análisis de autor abarca la posición de Uruguay en el proceso del regionalismo abierto, en la fase del regionalismo continental a partir de 2005, en el comienzo de la segunda década de este siglo, que implica un retorno a los desafíos geopolíticos. Bizzozero Revelez estima la vuelta a estos últimos retos en razón de un nuevo contexto histórico, en el cual Uruguay se replantea su papel en la región que tendrá un sello más geopolítica que comercial.

- **LUCAS ARCE** -titular de la Maestría en Negociaciones y Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, docente de la

Universidad de San Andrés y la Universidad de Barcelona (Buenos Aires); Investigador de Relaciones Económicas Internacionales del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya- expone la inserción de Paraguay en el MERCOSUR. Para eso analiza la estructura económica del país en los años anteriores a la integración para entender los cambios que tienen lugar en ese contexto. Entre estos cambios se encuentran los institucionales y de inserción externa, las ganancias y pérdidas de la condición de miembro del bloque. A pesar de que en Paraguay diversos sectores – entre ellos los empresariales- han manifestado no advertir las ventajas de formar parte del MERCOSUR, el autor estima que la permanencia representa más ventajas que limitaciones. Tales beneficios consisten en que por ser un país mediterráneo tiene una vinculación histórica con sus vecinos para facilitar el comercio exterior. Además, porque desde la década de 1990 existe un mercado ganado en el bloque para exportaciones paraguayas, en especial las no tradicionales. Asimismo, porque Paraguay es un país pequeño que no ha conseguido un peso negociador para celebrar de modo independiente acuerdos preferenciales con países desarrollados. Por eso propugna que los comunicadores sociales y los que hacen las políticas pongan en conocimiento de la ciudadanía las posibilidades que genera un proyecto de integración regional.

- **ALEJANDRO GUTIÉRREZ** es Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes, Coordinador General del Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes (CDCHTA) de la Universidad citada; miembro del Programa de Estímulo de la Investigación del Observatorio de Ciencia y Tecnología, las tres instituciones mencionadas ubicadas en Venezuela. Este autor –en el último capítulo del volumen que se comenta- estudia el complejo proceso del ingreso de Venezuela como miembro pleno en el MERCOSUR, que aún no se ha concretado. En 2006 se firmó el Protocolo de Caracas que admite a Venezuela como quinto miembro pleno del bloque. Este instrumento aún no ha recibido el número de ratificaciones necesarias para efectivizar esa condición. El trabajo analiza las causas que originan el estancamiento y, conforme a la actual política de Venezuela, las perspectivas de ese ingreso.

- No es difícil entender que la integración regional es cuestión compleja. Este volumen pone el acento en el MERCOSUR, y confronta tanto los objetivos de su creación como las realidades demostradas por el desarrollo del proceso. Dados los distintos ángulos desde los cuales se examinan y se explican las diferentes causas

de esa complejidad, este libro resulta un aporte para orientar hacia las vías de superación de los desafíos que enfrenta el bloque. ■ **A- G**

INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

■ Se encuentra abierta la inscripción para el segundo cuatrimestre de 2012 para las CARRERAS DE POSGRADO categorizadas por la CONEAU

- *Maestría en Integración Latinoamericana*
- *Especialización en Políticas de Integración*

PARA INFORMES E INSCRIPCIÓN: De lunes a viernes en el horario de 8 a 14 horas en el Instituto de Integración Latinoamericana, calle 10 N° 1074, La Plata, Argentina.

E-mail: integra@netverk.com.ar ; Teléfono: 054-221-421-3202; **Web:** www.iil.org.ar

AUTORIDADES DEL IIL–UNLP	INFORME INTEGRAR
DIRECTORA NOEMÍ MELLADO	DIRECTORA NOEMÍ MELLADO
SECRETARIA MARIA LUCIANA ALI	DIRECTORA ASISTENTE Y COORDINADORA ACADÉMICA CLARA AMZEL–GINZBURG
SECRETARIO DE LA MAESTRÍA MARCELO HALPERÍN	EDICIÓN Y COMPOSICIÓN MARÍA LUCIANA ALI

Esta publicación es propiedad del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Registro de la Propiedad Intelectual Nº 960.725. Hecho el depósito que marca la Ley 11723. Impreso en Argentina. Las notas publicadas en **Informe Integrar**, que expresan exclusivamente la opinión de sus autores, se pueden reproducir con indicación de la fuente.
