

# La integración latinoamericana: entre la unidad y la fragmentación

POR NOEMÍ B. MELLADO (\*)

*Sumario: I. Desde la gesta independentista al siglo XX. II. La nueva lógica integracionista. III. Entre la integración y la cooperación Sur-Sur. IV. La institucionalidad como obstáculo a la integración. V. A modo de reflexión. VI. Bibliografía.*

**Resumen:** En este artículo se analiza la evolución que sufrió el proceso de integración latinoamericano y caribeño a fin de identificar aquellas limitaciones, en la variedad de proyectos vigentes, que no permiten avanzar hacia mayores grados de integración. Se identifica como uno de los principales obstáculos la estructura y funcionalidad jurídico-institucional.

**Palabras clave:** Integración, América Latina y el Caribe, institucionalidad.

**Abstract:** This article analyzes the development of Latin American and Caribbean integration processes, with the purpose of identify those limitations, such as the great variety of currents projects, that do not allow to advance towards deepest degrees of integration. It identifies as one of the mains obstacles the legal-institutional structure and functionality.

Key words: Integration, Latin America and the Caribbean, institutions.

## I. Desde la gesta independentista al siglo XX

Producto de las transformaciones de la economía mundial y de los diferentes retos políticos, económicos, sociales y de seguridad que plantean las relaciones internacionales de nuestros tiempos, América Latina adoptó una serie de cambios. Ellos se vinculan con las variadas propuestas de integración y con el advenimiento de gobiernos más progresistas.

Sin embargo, la multiplicidad de propuestas no ha permitido profundizar sus procesos de integración ni mejorar la convergencia y articulación de los distintos esquemas.

Los nuevos gobiernos no han podido remover las estructuras del atraso pese a las elevadas tasas de crecimiento, superiores a un 5%, que registra desde el año 2003. La desigualdad en América Latina continúa siendo una de las más altas del mundo. Si bien los indicadores de pobreza e indigencia tuvieron alguna mejora con relación a la década de los noventa, en la cual casi un 50% de la población era pobre, sus niveles actuales son dramáticos: un 33% -180 millones de personas- son pobres y de ellas un 13% es indigente -71 millones-. Aunque esta disminución no pudo contrarrestar el incremento poblacional, de modo que existen 44 millones más de pobres y 9 millones más de indigentes respecto a 1980 en donde los pobres comprendían el 40,5% de la población y los indigentes un 19% (CEPAL, 2009). Asimismo Latinoamérica acentuó su especialización primaria exportadora con escaso valor agregado.

Tampoco se han superado las diferencias ideológicas y posicionales que quebrantan la unidad de los países y se ha agudizado la defensa de los intereses nacionales, políticos y sectoriales sobre los regionales.

La integración latinoamericana no exhibe un camino de éxitos quizá porque no se ha sustentado en un proyecto general que corresponda a una visión de largo plazo y responda a los intereses de la región en su conjunto, pese a que la idea fuerza de “una unión” se enraíza en su misma historia.

---

(\*) Profesora Ordinaria Titular de Economía Política y Directora del Instituto de Integración Latinoamericana; Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; UNLP. Profesora Ordinaria Titular de Economía Política, Departamento de Ciencias Económicas y Jurídicas; UNNOBA.

Las aspiraciones unionistas de algunos de sus precursores -Simón Bolívar, José de San Martín, Bernardo O'Higgins, Bernardo Monteagudo, Joaquín Mosquera, Francisco Miranda, Juan Martín de Pueyrredón- y la de los proyectos de 1811 a 1847, incluso las del Congreso Anfictiónico de Panamá -convocado por Simón Bolívar para la creación de una Latinoamérica confederada y que fracasó debido a la falta de apoyo de los nuevos Estados-, se fueron desarticulando en el transcurso del tiempo. Ello se debió principalmente a que, durante el período colonial, los vínculos preexistentes entre los Estados entre sí y con el resto del mundo fueron escasos; del mismo modo que fue escasa la participación activa de los distintos sectores sociales en su independencia, por eso las primeras ideas integracionistas no tuvieron la recepción esperada. Se agrega la preponderancia de los intereses locales y personales de los caudillos y la adjudicación de los territorios conforme al trazado de las fronteras heredadas de la monarquía española.

Asimismo *"a diferencia de Europa, donde la nación creó al Estado, en América Latina, fueron los Estados quienes "crearon" las naciones sobre una base político administrativa... Justamente, los años de guerras civiles entre 1825 a 1844 dieron origen a una rápida fragmentación. Los nuevos Estados latinoamericanos no fueron construidos sobre la base de características nacionales, sencillamente porque éstas no preexistían. Las burguesías locales, siguiendo el modelo europeo de Estados nacionales, crearon mitos, simbologías, enemigos y proyectos locales para que actuaran como lazos de pertenencia que unieron y diferenciaron estas nuevas comunidades políticas, iniciando así el período de los nacionalismos locales* (Piana, 2009: 46). De este modo Latinoamérica se fue fraccionando en un gran número de unidades económicas, políticas, sociales y administrativas, y este desmembramiento fue un proceso contradictorio a los deseos de los próceres y pensadores de la época independentista que no permitió actuar de manera conjunta en su inserción internacional.

Los primeros años de vida independiente fueron de enfrentamientos, desuniones y luchas por intereses localistas y personales, siendo marginal la integración en sus clases dirigentes.

Lo cierto es que durante largas décadas y en un nuevo siglo, pese a los esfuerzos de intelectuales y políticos -José Martí, Rubén Darío, José Enrique Rodó, Manuel Ugarte, José Ingenieros, Vargas Vila, Amado Nervo, José Vasconcelos, José Carlos Mariátegui, Alfredo Palacios, entre otros- la integración regional tuvo un papel secundario en las estrategias y políticas nacionales. Las palabras de Alfredo Palacios son elocuentes, en este aspecto decía: *"... Vuelvan los ojos a nuestras tierras para estudiar sus problemas y necesidades. Empiecen a gobernar... para toda Nuestra América. Consideren a nuestras repúblicas como secciones de un gran Estado"* (García Costa, 1997: 287).

Como sostiene Vacchino (1983: XIX), fueron condiciones particulares las que favorecieron la irrupción de la integración latinoamericana después de la Segunda Guerra Mundial. El ejemplo europeo, las propuestas de la CEPAL conducida por Raúl Prebisch y el orden internacional de posguerra en lo comercial, monetario y financiero condicionaron el surgimiento. Para las ideas cepalinas la necesidad de lograr un "Mercado Común Latinoamericano" era instrumental al proceso de industrialización y una forma de modificar la inserción internacional de los países periféricos con relación a los centrales. Si bien este pensamiento no fue el que imperó a la hora de construir la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC-, sino uno más pragmático y comercialista que buscaba ceñirse a las disposiciones del GATT, América Latina ni siquiera pudo establecer el libre comercio entre sus miembros.

El fracaso de este primer intento llevó a que la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI- sea hoy en día la única institución de alcance regional que abriera las puertas a los acuerdos comerciales con niveles mínimos de integración.

También fueron condiciones específicas las que se dieron en algunos períodos de expansión. Así en la década de los noventa, favorecido por un escenario caracterizado por el fin de la guerra fría, la globalización, el nuevo regionalismo o regionalismo abierto y el predominio del pensamiento neoliberal, se crea el Mercado Común del Sur -MERCOSUR- y el Grupo de los Tres -G3-, a la vez que se revitalizan experiencias anteriores. El Pacto Andino devino en Comunidad Andina de Naciones -CAN-,

el Mercado Común Centroamericano se transformó en el Sistema de Integración Centroamericano -SICA-, incorporando a Panamá, y la Comunidad del Caribe -CARICOM- decidió iniciar el proceso hacia un mercado único.

Pese a ese dinamismo la región adquiere poca importancia a la hora de definir las vinculaciones comerciales y su interdependencia es más retórica que real. Mientras que en la Unión Europea -UE- las exportaciones intrarregionales llegan a más del 65% del comercio total, las de América Latina y el Caribe -en el mejor de los casos- no han logrado superar el 20%. Los porcentajes se reducen en los grupos subregionales: en el MERCOSUR llega al 14.9% y en la CAN apenas el 9 %. Sin embargo, las exportaciones hacia Estados Unidos -EE.UU- alcanzan el 44.4%, con Asia el 12%, con la Unión Europea -UE- el 15% y con China el 5.3%. La importancia de las exportaciones regionales en las exportaciones mundiales apenas representa al 5.6% (CEPAL, 2009 a y b).

En la actualidad América Latina tiende a ampliar sus negociaciones en los diferentes ámbitos, bilateral, subregional, regional y continental, sin profundizar los procesos de integración en marcha, e incluso incumpliendo los compromisos asumidos, por lo que resulta necesaria una reconsideración general de sus sistemas de integración en base a los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los alcances y limitaciones de la variedad de proyectos, en vista a la crisis que está sufriendo la integración latinoamericana en su conjunto, que no le permite lograr las metas propuestas en sus compromisos fundacionales? ¿Qué cambios son posibles encarar?

## II. La nueva lógica integracionista

En el orden internacional, han surgido nuevos polos dinámicos de crecimiento como China, India, Rusia, que modifican la estructura de las relaciones económicas mundiales y cuestionan la vigencia de los centros hegemónicos de posguerra. También se objeta el orden financiero y comercial de posguerra por la crisis financiera internacional y los resultados insatisfactorios de la Ronda de Doha.

La crisis, iniciada en los EE.UU., ha trascendido lo financiero y bancario para afectar la economía real y se expande globalmente influyendo así en los distintos sectores económicos, provocando un desplome de la producción y el comercio con consecuencia negativa sobre el empleo, los precios, salarios y poder adquisitivo, a la vez que favorece a la concentración y centralización del capital a través de nuevas alianzas y fusiones de los mayores oligopolios mundiales.

América Latina y el Caribe no es ajena a sus impactos, la caída del PBI es del 1,8% y la tasa de desocupación es del 8,3%, en el 2009 (CEPAL, 2009c). Las exportaciones sufrieron una fuerte caída -31%- como consecuencia de una reducción de sus volúmenes y precios, pero mayor fue la contracción de las exportaciones intrarregionales -33%-. Asimismo se afectó el comercio en los diversos esquemas subregionales, en el MERCOSUR la reducción fue de un 31% y en la CAN de un 24% (CEPAL, 2009a). La disminución del comercio y el menor nivel de actividad mundial tuvieron efectos negativos en los precios de los productos básicos y los términos de intercambio.

También la UE enfrenta hoy una gran recesión agravada por la particular situación de Grecia y del euro.

Además existe incertidumbre respecto al nuevo presidente de EEUU -Barack Obama-, la política hacia Latinoamérica no resulta clara hasta el momento -así se demostró en el caso de Honduras y en la actual situación con las Islas Malvinas-.

En este contexto, Latinoamérica presenta algunas condiciones de índole política que plantean nuevos desafíos tales como: la estabilidad democrática, la coincidencia en el lenguaje político regional sobre las críticas al neoliberalismo del siglo pasado, inspirado en el Consenso de Washington, y a las políticas de relacionamiento externo que, bajo el regionalismo abierto, crearon nuevas formas de vinculación con la economía mundial. Sin embargo, subsisten divergencias políticas e ideológicas entre los gobernantes sudamericanos sobre tipos de desarrollo, modelos de integración y opciones de inserción internacional que erosiona la actuación mancomunada en los nuevos escenarios y aumenta, entre ellos, las divisiones.

La lógica de la integración también varió y se orienta a enfrentar las problemáticas derivadas de las dinámicas internas de los propios procesos integrativos como también a la búsqueda de nuevos

espacios, de allí la propensión a extender geográficamente los procesos subregionales y ampliar las opciones externas mediante la celebración de acuerdos de integración Sur-Norte con la UE y EE.UU., al tiempo que adquiere una mayor importancia el mercado asiático.

Fruto de la ampliación de las negociaciones es un mapa de geografía intrincada y variable de compromisos en la que la mayoría de los países negocian paralelamente diferentes acuerdos económicos de distintas naturaleza que suscitan diversas problemáticas.

Conforme a la Organización Mundial del Comercio -OMC- desde 1948 hasta 1994, el GATT recibió 124 notificaciones de acuerdos comerciales regionales y desde el establecimiento de la OMC -1995-hasta diciembre de 2008, casi 300 acuerdos adicionales de los cuales se encuentran vigentes 230 (1)

A los esquemas de integración más ambiciosos se le superponen los Tratados de Libre Comercio -TLC- y los acuerdos de comercio preferencial -ACP- que representan más del 90% de los registrados en la OMC (Ídem), suscriptos en gran parte en las últimas dos décadas y en el marco del regionalismo abierto o “nuevos regionalismos” (2), por oposición a los “viejos” (BID, 2002:35) caracterizados por ser acuerdos de libre comercio. Se diferencian de éstos por los contenidos que incorporan -comercio de servicios, regulaciones a la propiedad intelectual, compras gubernamentales, mecanismos ad-hoc para la solución de diferencias, inversiones e infraestructura física- y el alcance de la materia regulada.

La multiplicidad de acuerdos de comercio de última generación (3), conformaron un mapa de articulaciones económicas múltiples semejante a “spaghetti bowl”, conforme a la expresión de Jagdish Baghwatti (Ídem: 70).

### CUADRO I

#### América Latina y el Caribe: Acuerdos comerciales desde el 2002 a la fecha

Países Latinoamericanos	Contraparte	Fecha de suscripción o entrada en vigor	Tipo
<b>Contraparte externa a la región</b>			
Chile	Turquía	14 /7/2009	TLC
Colombia	Canadá	11/ 2008	TLC
CARIFORUM	UE.	15/10/2008	TLC
Chile	Australia	30/7/2008	TLC
Peru	Singapur	29/5/2008	TLC
Peru	Canadá	29/5/2008	TLC
MERCOSUR	Israel	18/12/2007	TLC
El Salvador-Hondura	Taiwán	7 /5/2007	TLC
Chile	Japón	27/3/2007	TLC
Nicaragua	Taiwán	18/1/2007	TLC
Colombia	EEUU.	22/11/2006	TLC
Chile	China	1/10/2006	TLC
Guatemala	Taiwán	1/7/2006	TLC
Perú	EEUU.	12/4/2006	TLC
Chile	India	8/3/2006	TLC

(1) [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/regfac\\_s.htm#top#top](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/regfac_s.htm#top#top), consulta 29/2/2009.

(2) Concepto acuñado por la CEPAL en el marco de debate del regionalismo abierto.

(3) También denominados “OMC plus” porque buscan profundizar el tratamiento de ciertas materias, más allá de los niveles fijados multilateralmente en la OMC.

Panamá	Singapur	1/3/2006	TLC
Chile	N. Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam	18/7/2005	AAE
MERCOSUR	SACU	16/12/2004	TLC
México	Japón	17/9/2004	TLC
Centroamérica	EEUU-Rep. Dom.	5/8/2004	TLC
Chile	Corea	1/4/2004	TLC
MERCOSUR	India	25/1/2004	TLC
Chile	EEUU.	1/1/2004	TLC
Panamá	Taiwán	1/1/2004	TLC
Chile	AELC	26/6/2003	TLC
Chile	UE	18/11/2002	AAE
Costa Rica	Canadá	1/11/2002	TLC
México	AELC	25/6/2001	TLC
<b>Entre países de la región</b>			
Centroamérica	Chile-Honduras	18/7/2008	TLC
Centroamérica	Chile-Guatemala	7/12/2007	TLC
Colombia	Triángulo Norte	9/8/2007	TLC
Chile	Colombia	27/11/2006	TLC
Chile	Perú	22/8/2006	TLC
Chile	Panamá	27/6/2006	TLC
MERCOSUR	Perú	30/11/2005	ACE 58
MERCOSUR	-PA- Colombia, Ecuador, Venezuela	18/10/2004	ACE 59
México	Uruguay	15/7/2004	TLC
Costa Rica	CARICOM	9/3/2004	TLC
Argentina	Uruguay	31/3/2003	ACP
MERCOSUR	CAN	6/12/2002	ACE 56
MERCOSUR	México	5/7/2002	ACE 54
Brasil	México	3/7/2002	ACP
Centroamérica	Chile-El Salvador	3/6/2002	TLC
Centroamérica	Panamá	6/3/2002	TLC
Centroamérica	Chile-Costa Rica	14/2/2002	TLC

**Fuente:** Elaboración propia en base a información del Sistema de Información de Comercio Exterior, SICE-OEA, [www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org) y OMC, <http://www.wto.org/> Nota: ACP: Acuerdo de comercio preferencial, ACE: Acuerdo de complementación económica; AAE: Acuerdo de asociación económica, SACU: Unión Aduanera de África del Sur, Triángulo Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras, AELC: Asociación Europea de Libre Comercio, PA: Países Andinos.

Como se podrá apreciar en el cuadro anterior, casi un 20% del total de los acuerdos corresponden a países o grupos de países latinoamericanos y se celebraron o entraron en vigencia a partir del año 2002. En consecuencia, el porcentaje de acuerdos vigentes es mayor, teniendo en cuenta que hay acuerdos cuya vigencia fue anterior tal como el acuerdo celebrado entre México y la UE.

Esta superposición de tratados genera problemas técnicos, desavenencias e incompatibilidades, sobre todo cuando se establecen con los países centrales (Mellado, 2009). Asimismo, los TLC se caracterizan no sólo por las materias que incorporan sino por el alcance de las mismas, en el sentido de contener normas detalladas y exigibles para el control y la operatividad de su cumplimiento.

Se agrega a la multiplicidad de acuerdos comerciales la articulación de distintos esquemas y países en procesos más abarcativos como la Unión de Naciones Suramericana -UNASUR- o los acuerdos MERCOSUR-CAN, MERCOSUR-Chile y los que incorporan países de manera individual a esquemas con metas superiores de integración, tal es el caso de Venezuela con su ingreso al MERCOSUR.

El nuevo activismo regional va más allá de los acuerdos de liberalización comercial e incluye otros aspectos como los de seguridad regional, cooperación energética y de medio ambiente y tiene las particularidades derivadas del carácter intergubernamental de sus instituciones; la complejidad de su agenda externa desde que las negociaciones son múltiples; la primacía de su naturaleza comercial, pese al avance en otras dimensiones; la incapacidad de avanzar a grados más profundos de integración y el déficit democrático por la ausencia de canales efectivos de participación ciudadana (4).

Los países sudamericanos han tendido a alinearse en torno a tres ejes: uno centrado en el ALBA, liderado por Venezuela, que congrega a países sudamericanos, de Centroamérica y el Caribe; el Atlántico, bajo la conducción de Brasil, en el que se incluye al MERCOSUR, con prioridad en la integración sudamericana -UNASUR- que abarca a países andinos, caribeños y del Cono Sur, sin abandonar la idea más amplia de una integración latinoamericana y caribeña a través de las Cumbres de América Latina y el Caribe -CALC-. Así, en la II Cumbre de Cancún -febrero 2010- se decidió crear un nuevo bloque: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, sin que se haya definido su denominación definitiva ni los estatutos de su creación. Por último el Pacífico, que comprende países que se han vinculado con EE.UU. con la firma de TLC y con intereses en una mayor relación con Asia del Este, tal como Chile, Colombia y Perú.

Chile junto a México optaron por estrategias individuales, en el primer caso consolidando su apertura unilateral y en el segundo fortaleciendo su comercio con el país del Norte a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte -TLCAN-. También los países de América Central optaron por sus vinculaciones con EE.UU suscribiendo el acuerdo del CAFTA (5) (Central American Free Trade Area).

Se asiste así a la generación de procesos simultáneos de integración y fragmentación, porque esta variedad de iniciativas integracionistas debilitaría cada uno de los procesos.

### III. Entre la integración y la cooperación Sur-Sur

Del análisis de las nuevas propuestas surge que ellas aspiran a alcanzar metas superiores fundamentadas en la construcción de identidades compartidas, y que supuestamente deberían confluir en forma paralela hacia acuerdos de convergencia económica, de concertación política, y posicional para actuar en forma conjunta frente a terceros y en los foros internacionales.

En el rescate identitario regional aparecen dos nuevas propuestas: la UNASUR y otra de alto contenido ideológico de asociación regional, como es el caso de la Alternativa Bolivariana para las Amé-

---

(4) En opinión de Sanahuja (2006: 1) se caracteriza por ser un regionalismo ligero, disperso y elitista. Ligero, porque “emana de concepciones clásicas de la soberanía, rechaza las instituciones fuertes y la supranacionalidad y cree más eficaz el marco intergubernamental”; disperso, “se negocia en muchos frentes a la vez”, y elitista, “pues no tiene el apoyo de la población y no existe esa identidad común, por incipiente que sea, que es importante en todo marco regionalista”.

(5) Se suscribió en mayo de 2004 por Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala y el 5 de agosto por la República Dominicana, conocido como DRCAFTA -conforme a sus siglas en inglés-.

ricas -ALBA- hoy red denominada Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (6). Estas propuestas para Sanahuja (2008) estarían conformando una especie de “regionalismo postliberal” sin llegar a configurar una nueva etapa del regionalismo.

Respecto a la primera, en su origen y bajo la denominación de Comunidad Sudamericana de Naciones -CSN-, la región se comprometió a impulsar “*la concertación política y diplomática*”, además de la convergencia entre MERCOSUR, CAN y Chile en vista a lograr una zona de libre comercio a la que se asociarían Surinam y Guyana, quedando conformada por doce países latinoamericanos. El propósito explícito fue “*consolidar una comunidad latinoamericana para el desarrollo de una visión conjunta que contribuya a fortalecer nuestra participación en los diálogos hemisféricos y globales*” (Texto oficial, Declaración de Cuzco). Los gobiernos de los Estados parte aspiraban a potenciar su capacidad de negociación externa a partir de perfilar a la CSN como un eje articulador de los esquemas subregionales (Mellado, 2009).

No había terminado de conformarse la CSN cuando en la Cumbre Presidencial sobre Integración Energética realizada en el mes de abril de 2007 en Venezuela, se cambió la denominación por UNASUR y en mayo del 2008 se firmó el Tratado Constitutivo.

El objetivo general está dirigido a crear “*un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgar prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados*” (artículo 2º) y al mismo tiempo fortalecer el diálogo político con miras a la concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional (Texto Oficial, artículos 2º y 3º). El Tratado va más allá de la convergencia entre los procesos preexistentes, como lo preveía la CSN, no establece el grado de integración a alcanzar y su estructura institucional es mínima (7).

Como sostuviera con anterioridad (Mellado, 2009), en la UNASUR impera la lógica política con proyección internacional que no excluye su ampliación al resto de América Latina. Brasil es acompañado por Venezuela en este proyecto, como freno a la hegemonía de EE.UU en la región, pero para el primero su política exterior se orienta a apoyar el desarrollo nacional (Cervo, 2003) y lograr un mayor poder en el escenario mundial, a diferencia del segundo para el cual el proyecto sudamericano es una plataforma de lanzamiento hacia la integración de América Latina que permita la construcción de un mundo multipolar frente al unilateralismo y la hegemonía estadounidenses.

Lo cierto es que la nueva coyuntura política regional favorece a este discurso crítico y sobre la base ideológica de un “nacionalismo económico” (Turcotte, 2008) o “nuevas izquierdas” (Rodríguez Garavito-Barret y Chávez, 2005), se han dado coaliciones de fuerza entre Venezuela, Bolivia y Ecuador en torno al ALBA.

Este proyecto oficialmente Chávez lo propuso en la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe realizada en Isla Margarita, en el año 2001. En diciembre de 2004, firmó, en La Habana, un acuerdo para la aplicación del ALBA que modificaría y ampliaría el Convenio Integral de Cooperación que suscribieran en octubre del año 2000. Bolivia se incorporó a dicha iniciativa en abril del 2006 con el Tratado de Comercio de los Pueblos. Además participa Nicaragua que se sumó en enero de 2007, Dominica y Honduras en el 2008 y el 24 de junio de 2009 en la VI Cumbre Extraordinaria del Alba, se formalizó la incorporación de Ecuador, San Vicente y Las Granadinas, así como Antigua y Barbuda. También Paraguay y Granada se vincularon en calidad de observadores. En esta última Cumbre se la rebautizó como se manifestara y los países se comprometieron a consolidar

(6) En la Declaración de la VI Cumbre Extraordinaria del ALBA, Maracay, estado Aragua, 24 de Junio de 2009.

(7) Ver, GAJATE, Rita Marcela, “Construcción institucional de la UNASUR” en: Mellado Noemí B. editora, MER-SOUR y UNASUR ¿Hacia dónde van?, Lerner Editora S.R.L., Córdoba, noviembre de 2009, Argentina.

una “Zona de Complementación Económica,” con el objetivo de coordinar esfuerzos en el área económica.

Venezuela se encaminó a liderar a través del ALBA un eje político respondiendo a su concepción estratégica, política e ideológica y, desde esta última perspectiva, se presenta como un enfrentamiento entre “*el ideal bolivariano de una América unida*” versus “*la opresión del imperialismo norteamericano*” (Pantojas García, 2007). Introduce desde el punto de vista conceptual de la integración nuevas variables tales como cooperación e intercambio solidario sustentado en la complementariedad y reciprocidad. Paralelamente al proceso de constitución del ALBA y de definición y cumplimiento de objetivos y compromisos entre sus miembros, se han ido planteando iniciativas y acuerdos desde el ALBA, con países y grupos de países no miembros. La base de esta vinculación se da en el ámbito de la cooperación sur-sur y en este marco la estructura jurídica es desvalorizada.

En el lenguaje político de los gobiernos que aparece en las Cumbres Presidenciales como también en las nuevas propuestas, hay ciertos elementos que se destacan: los aspectos comerciales quedan relegados frente a la proyección política. Adquieren significación los aspectos sociales en función de los compromisos asumidos en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Hay un retorno en la agenda del desarrollo integrado entre los países, a los temas de seguridad energética y alimentaria, medio ambiente, infraestructura, asimetrías y participación social.

#### **IV. La institucionalidad como obstáculo a la integración**

El panorama actual de la integración latinoamericana es complejo y la multiplicidad de ofertas de comercio y de integración denota la crisis que está sufriendo. En este marco es dable preguntarse ¿hacia dónde deben dirigirse nuestros esfuerzos?

Generalmente, los estudios sobre los esquemas de integración latinoamericanos tendieron a abordar aspectos de orden político, socio-económico y geopolítico referentes a su comercio, al comportamiento de sus inversiones y empresas, al tratamiento de problemáticas sectoriales y jurídicas particulares, a las asimetrías entre sus miembros y a cuestiones sociales -entre otras- pero, si bien se ha señalado en términos generales la debilidad jurídico-institucional como característica, no se la ha abordado como verdadero obstáculo a la integración.

América Latina, si bien ha avanzado en la integración de jure -formal o legal- con la creación de un entramado institucional en cada uno de los sistemas de integración, otorgando más importancia a la forma que a la función, no ha sido el detonador de la interdependencia en la región. Está lejos de una integración de facto o real que permita la consolidación de los distintos procesos, como manifiestan Rocha Valencia y Morales (2007). La multiplicación y creación de órganos no conduce de por sí a un grado más profundo de integración.

En la dimensión político-institucional se plasma la convergencia de los Estados miembros, si la relación implica dependencia política, la funcionalidad jurídico-institucional es intergubernamental, en cambio si el sustento entraña autonomía política, se asistirá a una funcionalidad jurídico-institucional supranacional (Ídem).

El uso de la expresión supranacional ha sido ambiguo y ha llevado a confusión tanto en el discurso político como académico por su generalidad conceptual. Independientemente de las teorizaciones de que fue objeto (8) se entiende a la supranacionalidad como “*la norma o la institución creada por acuerdo entre los Estados*” (Delgado Rojas, 2009: 66) fundantes que en uso de su soberanía transfieren voluntariamente competencias materiales y funcionales (Pescatore, 1973) a las instituciones comunes, por lo que el orden normativo creado tiene una jerarquía superior a las legislaciones nacionales.

---

(8) En Europa, fundamentalmente, se dio un debate entre diversas corrientes teóricas sobre la integración regional y la supranacionalidad que acompañó en su evolución al proceso europeo tales como federalismo y neofederalismo; funcionalismo y neofuncionalismo; intergubernamentalismo; transnacionalismo, interdependencia, gobernanza multinivel; neoinstitucionalismo, constructivismo, ver: Mariscal, Nicolás (2003) y Vieira Posada, Edgar (2006).



Este orden jurídico goza de autonomía con relación a los ordenamientos nacionales y los principios que lo rigen lo diferencian del derecho internacional y de la normativa interna de los Estados, tales como su primacía y la aplicabilidad directa (Mellado-Urriza, 1994).

Por tanto, la funcionalidad jurídico-institucional que se establezca será producto de los compromisos y consensos que asuman los actores políticos gubernamentales nacionales, al comprometer aspectos de la soberanía en la delegación de competencias al órgano regional.

En el siguiente cuadro se exhiben comparativamente las estructuras institucionales de los principales esquemas latinoamericanos.

**CUADRO II**  
**Estructuras institucionales del MERCOSUR, CAN, SICA Y CARICOM**

ORGANOS	MERCOSUR	CAN	SICA	CARICOM
Conducción política	Cumbre de Presidentes del MERCOSUR	Consejo Presidencial Andino	Reunión de Presidentes	Conferencia de Jefes de Gobierno  Mesa de la Conferencia
Conducción Ejecutiva	Consejo Mercado Común  Comisión de Representantes Permanentes	Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores	Consejo de Ministros de la Comunidad
Jurisdiccional	Tribunal Permanente de Revisión	Tribunal de Justicia Andino	Corte Centroamericana de Justicia	Corte de Justicia del Caribe
Parlamentario	Parlamento del MERCOSUR	Parlamento Andino	Parlamento Centroamericano (PARLACEN)	Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad
Conducción Sectorial	Reuniones Ministeriales sectoriales	Reuniones conjuntas Comisión y ministros sectoriales	Consejo Ministeriales sectoriales e intersectoriales	Consejo de Comercio y Desarrollo Económico y comercial (COTED)  Consejo de Relaciones Exteriores y de la Comunidad (COFCOR)  Consejo de Desarrollo Social y Humano (COHSOD)  Consejo de Finanzas y Planificación (COFAP)

Ejecutivo	Grupo Mercado Común Comisión de Comercio	Comisión de la Comunidad Andina	Comité Ejecutivo	
Técnico-Administrativo	Secretaría Técnica del MERCOSUR	Secretaría General de la Comunidad Andina	Secretaría General (SG-SICA)	Secretaría de la Comunidad
Económico-Social	Foro Consultivo Económico y Social	Consejo Consultivo Empresarial Andino Consejo Consultivo Laboral Andino	Comité Consultivo	Representantes de los sectores económicos participan con derecho de palabra en las reuniones minist. y en la Conf. de Jefes de Gobierno

Fuente: "Arquitectura Institucional para la Articulación y la Convergencia de la Integración en América Latina y el Caribe", SELA.

Las estructuras político-institucionales que se exhiben en el cuadro se caracterizan por ser en general de naturaleza intergubernamental -con rasgos de supranacionalidad en algunos órganos-, tal como en la CAN, SICA y CARICOM, en cambio, la naturaleza de todos los órganos del MERCOSUR es intergubernamental.

Esta heterogeneidad institucional constituye un obstáculo para una armonización legislativa y una convergencia entre los sistemas.

En el caso de la CAN las modificaciones determinadas por el Protocolo de Trujillo de 1996 le han introducido dosis de intergubernamentalidad que ha debilitado el núcleo supranacional que tuviera y no ha resuelto la funcionalidad del sistema. El Tribunal Andino de Justicia es señalado como un punto débil de la institucionalidad (Bustamente, 2004); pese a ser establecido conforme al modelo europeo y aprobarse el estatuto de su funcionamiento (Dec. 500, del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, 22/7/2001), no ha podido alcanzar la fuerza de órgano supranacional por excelencia. En cuanto al Parlamento, sus integrantes deben elegirse por sufragio directo y universal -desde 1994-, sin embargo sólo Venezuela cumplió con este mandato, a la vez que este país ha denunciado el tratado para incorporarse al MERCOSUR.

El MCCA también adolece de grandes deficiencias. El desarrollo institucional ha sido acumulativo y no centralizado (Malamud, 2002) entretejiéndose "*una maraña institucional prácticamente inmanejable*" (Delgado Rojas, 2009: 173). El Protocolo de Tegucigalpa permitió incluir a los organismos de integración bajo el Sistema de Integración Centroamericana -SICA-, el que se basa en cinco instrumentos: el Protocolo de Tegucigalpa -1991- y el de Guatemala -1993-, el Tratado de Integración Social, el Tratado Marco de Seguridad Democrática (ambos de 1995) y el programa regional Alianza para el Desarrollo Sostenible -ALIDES- de 1994. Estos antecedentes constituyen la fuente de una estructura jurídico-institucional más intergubernamental que comunitaria a la que se agrega la voluntad retórica de los presidentes, órgano supremo del sistema, que ha sido su fortaleza y más clara debilidad (Idem).

La Comunidad del Caribe exhibió como una de sus principales debilidades el órgano jurisdiccional pero luego de pasar por varias vicisitudes el 16 de abril de 2005 se instaló la Corte de Justicia del Caribe -CCJ-, la cual fue dotada de dos tipos de competencia: una originaria en donde la Corte garantiza la seguridad jurídica en lo relativo a la aplicación e interpretación del Tratado de Chaguaramas y otra como tribunal de última instancia para las jurisdicciones nacionales. Este último carácter permitirá

reemplazar definitivamente al Consejo Privado de Londres que había cumplido la función de tribunal desde hace más de un siglo.

En el ALBA la estructura institucional es mínima y el presidencialismo adquiere la mayor importancia. Está conformada por el Consejo de Presidentes, órgano superior de conducción política del cual depende, en un segundo orden, el Consejo de Ministros y el Consejo de Movimientos Sociales. En un tercer orden y dependiente del órgano superior se encuentran las siete comisiones, a saber: Política, Social, de Inversión y Finanzas, de Economía, Energética, de Ambiente y de Juventud. En la V Cumbre se acordó el establecimiento de una Secretaría Permanente ALBA -cuya definición y asignación de atribuciones y funciones dependerá de la Comisión Política-. La Secretaría dependerá del Consejo de Presidentes, coordinará a los dos Consejos de rango menor y estarán adscritas a ella las distintas comisiones.

En definitiva los distintos procesos, entre sí, presentan grados heterogéneos de desarrollo institucional y debilidades en su estructura y funcionalidad.

El carácter intergubernamental predominante lleva a que el interés nacional prevalezca sobre el regional, el que logra emerger en los raros momentos de consenso político de las Cumbres Presidenciales.

Este comportamiento es producto de la tendencia existente en los gobiernos a reducir la actuación y protagonismo de las instituciones en los procesos de integración para asumir ellos mismos la conducción, producto de una errónea percepción sobre la cesión de competencias a favor de un marco institucional supranacional, vinculada a la concepción tradicional de la soberanía y un fuerte nacionalismo. Como consecuencia se debilita la capacidad política de los procesos de integración y, al no plasmarse desde el inicio, no sólo han renunciado sino que se resisten a ceder grados de competencia en instituciones integrativas que pudieran afectar el poder decisorio estatal.

En este marco las Cumbres Presidenciales han pasado a tener unos papeles protagónicos generando una alta demanda en las agendas de los Jefes de Estado y de Gobierno, por la multiplicidad de procesos en los que están involucrados, los que por su gran variedad conducen a una falta de coordinación entre ellos.

Los funcionarios no gozan de autonomía de acción y poder en la esfera de los órganos comunes a que refieren Pierre Pescatore (1973) y Olivar Jiménez (1995); al conceptualizar la supranacionalidad, responden a las directivas y cálculo de los intereses nacionales. Por otra parte, los mecanismos de toma de decisión siguen el procedimiento del consenso, la unanimidad o mayoría calificada rigidizando los procesos de toma de decisiones y posibilitando vetos cruzados que impiden un avance efectivo. Así, la integración queda relegada al voluntarismo autolimitante del interés nacional, renovado constantemente y sujeto a los vaivenes de los cambios de gobiernos, realizada y revisada individualmente por cada miembro (Mellado-Urriza, 1994).

Tampoco a los parlamentos se les ha otorgado las competencias necesarias para la elaboración normativa y el control político, ni los recursos necesarios para actuar eficazmente.

Las estructuras actuales responderían a concepciones que se sustentan en última instancia en la perspectiva teórica del intergubernamentalismo de los años ochenta y noventa, en el que el neorrealismo vuelve a colocar al Estado como protagonista esencial de la integración y explica a estos procesos como resultado de negociaciones interestatales que suponen un comportamiento racional por parte de los Estados.

En este sentido, Stanley Hoffman y más recientemente el enfoque intergubernamentalista liberal de Andrew Moravcsik, sostienen que los intereses nacionales son los que definen la línea de acción en los procesos de integración. De esta forma, la dinámica de la integración regional estaría determinada, por un lado conforme a las preferencias de los gobiernos quienes la apoyan cuando ésta suple una función utilitaria, es decir, cuando reafirma los intereses nacionales (Sánchez, 2002). Por otro, el Estado es el que mantiene el control sobre el proceso de integración desde su inicio y en cada una de

sus etapas conforme al cálculo de sus intereses y al poder relativo que pueda ejercer ante una cuestión concreta (Malamud-Schmitter, 2006); en esta perspectiva todas las decisiones claves son intergubernamentales.

El retorno a estas concepciones neorrealistas de intervención individual y directa de los Estados en defensa de sus intereses políticos y sectoriales complica aún más este cuadro disfuncional porque la coexistencia de los procesos con las estructuras preexistentes en los Estados miembros origina diferentes niveles de conflictividad al limitarse la expansión de los mercados por el accionar de los gobiernos. Precisamente, ante situaciones de crisis económica se restablecen las restricciones unilaterales quitándole credibilidad al proceso y cunde el escepticismo generalizado por la incapacidad de elaborar proyectos superadores.

También la participación de los actores sociales ha sido mínima en los procesos integrativos y ha tenido como fin la legitimación del proyecto. Es por eso que nos enfrentamos ante procesos que van de “arriba hacia abajo”. Ello se ve facilitado en primer lugar por la inexistencia de una institucionalidad regional desarrollada y efectiva, con normativas y procedimientos democráticos claramente delineados, que garanticen participación y derechos a la ciudadanía. En segundo plano, existe una cultura política que delega y concentra la toma de decisiones en los poderes ejecutivos sin la intervención de las instancias parlamentarias o por mecanismos plebiscitarios más amplios, generando un evidente “déficit democrático”.

También se asiste a un proceso de “desinstitucionalización” caracterizado por el no acatamiento de los fallos institucionales y la falta de cumplimiento de las decisiones, vulnerando las reglas de juego e incluso supranacionales como es el caso de la integración andina y conspirando contra el avance del proceso.

Tanto la debilidad como la falta de eficacia institucional privan a los procesos integrativos de mecanismos decisorios, de legitimación y control afectando la credibilidad.

Asimismo el abanico de propuestas actuales no sólo que es heterógeno en cuanto a la naturaleza y alcances institucionales sino que, pese a la retórica, presentan importantes dosis de incompatibilidad pudiendo impedir la convergencia hacia la integración sudamericana y latinoamericana como también a cumplir los mandatos y los compromisos asumidos en cada uno de los esquemas.

En consecuencia hay una coexistencia de varios órdenes jurídicos, unos con raíces anglosajonas y otros derivados del derecho europeo, a lo que se agrega los distintos sistemas de solución de controversias. Los distintos marcos institucionales, unos con supranacionalidad y otros netamente intergubernamentales, sumado al proceso de desinstitucionalización gradual y progresiva, colocan a la problemática jurídico-institucional en central para dirigir allí los esfuerzos superadores.

## **V. A modo de reflexión**

América Latina debe redefinir su desarrollo e integración para poder así rescatar el imaginario de integración latinoamericana perdido por falta de rumbo hacia una concepción clara y solidaria de integración y por la dispersión de la misma.

Ello exige readecuar objetivos, instrumentos y la funcionalidad jurídico-institucional.

La arquitectura institucional y su funcionalidad deben apuntar a la convergencia de los actuales esquemas subregionales existentes y a terminar de dar forma definitiva a las uniones aduaneras y mercados comunes planteados, teniendo en cuenta que se aspira a niveles superiores de integración.

En consecuencia se debe superar el intergubernamentalismo que limita el avance de los procesos y los sujeta al voluntarismo autolimitante de los gobiernos conforme al grado de compromiso que están dispuestos a asumir.

También se deberá superar la percepción limitante de que la supranacionalidad implica la pérdida de soberanía para los países. Una sólida arquitectura institucional para la integración puede redun-

dar en una recuperación de capacidades y márgenes de autonomía frente al resto del mundo y puede resultar más eficaz que una acción emprendida a nivel nacional, subregional o regional.

La búsqueda de la convergencia y articulación normativa exige analizar los respectivos Tratados, Acuerdos y Protocolos que son la base jurídica de los distintos esquemas de integración subregional, para ir acercándolos a un patrón común.

## VI. Bibliografía

BID, Banco Interamericano de Desarrollo. "Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina". En: Progreso económico y social en América Latina. Informe. Washington, D.C., Estados Unidos, 2002.

BUSTAMATE, Ana Marleny. "Desarrollo institucional de la Comunidad Andina". Aldea Mundo. Revista sobre fronteras e integración. Universidad de los Andes: San Cristóbal, Venezuela, 2004 8(16).

CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2009. Naciones Unidas, noviembre 2009.

CEPAL (2009a) El comercio internacional en América Latina y el Caribe en 2009, crisis y recuperación. Naciones Unidas.

CEPAL (2009b) Panorama de la inserción internacional de América latina y el Caribe, 2008-2009, Naciones Unidas.

CEPAL (2009c) Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2009. Naciones Unidas.

CERVO, Amado Luiz. "Política exterior e relacoes internacionais do Brasil: enfoque paradigmático". Revista Brasileira de Política Internacional. Brasil, 2003 46(2).

DELGADO ROJAS, Jaime. Construcciones supranacionales e integración regional Latinoamericana. Universidad de Costa Rica: San José, 2009.

GAJATE, Rita Marcela. "Construcción institucional de la UNASUR". En: MELLADO, Noemí B. (ed.) MERCOSUR y UNASUR ¿Hacia dónde van? Lerner: Córdoba, Argentina, 2009.

GARCIA COSTA, Víctor. Alfredo Palacios. Entre el clavel y la espada. Historia Argentina. 2a. ed. Planeta: Buenos Aires, 1997.

MALAMUD, Andrés. "Integración regional en América Latina: teorías e instituciones comparadas". Revista Argentina de Ciencia Política. Buenos Aires, diciembre 2002 (5/6).

MALAMUD, Andrés y SCHMITTER, Philippe C. "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR". Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales. IDES: Buenos Aires, abril-junio 2006 46(181).

MARISCAL, Nicolás. Teorías políticas de la integración europea. Tecnos: Madrid, 2003.

MELLADO, Noemí B (ed.) MERSOUR y UNASUR ¿Hacia dónde van?, Lerner: Córdoba, Argentina, 2009.

MELLADO, Noemí B. y URRIZA, Luis Manuel. "Integración, derecho comunitario y MERCOSUR". Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos. Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar: Caracas, enero-junio 1994 17(1/2): 63-64.

OLIVAR JIMENEZ, Martha Lucía. "La comprensión del concepto de derecho comunitario para una verdadera integración en el cono Sur". En: BASSO, Maristela (org.) MERCOSUR. Seus efeitos jurídicos, económicos e políticos nos estados-membros. Librería Do Advogado: Porto Alegre, 1995.

PANTOJAS GARCIA, Emilio. "El ALCA: Un inventario de su proceso". En: SERBIN, Andrés, ISA-CONTRERAS, Pável y PEÑA Lázaro, (coords.) Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. CRIES: Buenos Aires, 2007.

PESCATORE, Pierre. "Distribución de competencias y de poderes entre los Estados miembros y las Comunidades Europeas". En: BID-INTAL, *La dimensión jurídica de la integración. Europa y África*. Buenos Aires, 1973.

PIANA, Ricardo Sebastián. "Americanismo e integración. La visión de Juan Bautista Alberdi". En: MELLADO, Noemí B. (ed.) *MERSOUR y UNASUR ¿Hacia dónde van?* Lerner: Córdoba, Argentina, 2009.

RODRÍGUEZ GARAVITO, C. A., BARRET, P. S. y CHÁVEZ, D. (eds.) *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*. Norma: Bogotá, 2005.

ROCHA VALENCIA, Alberto y MORALES RUVALCABA, Daniel Efrén. *Enfoque teórico-metodológico para el estudio de la dimensión político-institucional de los procesos de integración regional y subregional de América Latina y el Caribe*. Mimeo, Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara: México, 2007.

SANAHUJA, José Antonio "‘Del regionalismo abierto’ al ‘regionalismo postliberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina". En: LANEYDI MARTINEZ, Alfonso; PEÑA, Lázaro y VÁZQUEZ, Mariana (coords.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. CRIES: Buenos Aires, 2008-2009 (7). Disponible en: [www.cries.org](http://www.cries.org)

SANAHUJA José Antonio. "América Latina: las visiones y políticas de Europa". *Foreign Affairs* (en español), enero-marzo 2006.

SÁNCHEZ, Rafael A. "El sistema de la integración centroamericana como producto del regateo asimétrico entre Estados: una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional". Ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Universidad de Salamanca, España, 8/11 de julio 2002.

SELA, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. *Arquitectura Institucional para la Articulación y la Convergencia de la Integración en América Latina y el Caribe*. Secretaría Permanente del SELA: Caracas, junio 2007.

TURCOTTE, Sylvain F. "La política de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencias". *Revista Foro internacional*. Colegio de México: México, D.F. octubre-diciembre 2008 48(4): 194.

VACCHINO, Juan Mario. *Integración Latinoamericana. De ALAC a la ALADI*. Depalma: Buenos Aires, 1983.

VIEIRA POSADA, Edgar. *Développements régionaux d'espaces sous-nationaux, transfrontaliers et transnationaux: une option pour l'intégration de l'Amérique Latine*. 1a. ed. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales: Bogotá, 2006. ♦