

Los procesos de integración en Suramérica: una mirada desde sus objetivos fundacionales

The integration processes in South America: a view from its founding objectives

Cómo citar este artículo:

Jiménez, M. B. (2012). Los procesos de integración en Suramérica: una mirada desde sus objetivos fundacionales. *Pensamiento Americano*, 15-35.

María Andrea Bocanegra Jiménez
mbocanegra@coruniamericana.edu.co

Resumen

En el presente artículo de reflexión abordaremos el tema de los procesos de integración en Suramérica desde el punto de vista de su conformación y objetivos de integración, para evidenciar si se ha dado la influencia del neoconstitucionalismo, paradigma presente en las Cartas Constitucionales de América Latina, en cada uno de los procesos a estudiar. Tomaremos como punto de partida el análisis de lo que se conoce como integración y abordaremos el estudio de los principales procesos dados en Suramérica, su formación, su vida jurídico institucional, para por último abordar los objetivos trazados en cada organismo, y si ello responde o no a las expectativas de la defensa de los derechos fundamentales de primera, segunda y tercera generación.

Palabras claves

Neoconstitucionalismo, proceso de integración, instituciones jurídicas.

Abstract

In this paper we will address the issue of the integration processes in South America from the point of view of their formation and integration objectives to show whether there has been the influence of neoconstitutionalism, paradigm present in the constitutions of Latin America, in each processes to study. We will take as its starting point the analysis of what is known as integration and will approach the study of the main processes in South America given their training, legal and institutional life to finally address the objectives outlined in each agency and whether they respond or not to expectations of the fundamental rights of first, second and third generation.

Key words

Neoconstitutionalism, integration, legal institutions.

Introducción

Junto con el proceso de consolidación de la Democracia en América Latina se fueron construyendo los procesos de integración entre los Estados miembros de la Región, con el objetivo común de superar la marginalidad, la pobreza y las asimetrías sociales evidentes entre las naciones latinoamericanas, a través de la conjugación de los factores económicos propios de cada Estado. Fenómenos aparejados debido a que la democracia, al menos desde un punto de vista formal, se consolida como un triunfo del constitucionalismo latinoamericano, que es producto de la introducción de los valores y principios

encaminados a la defensa de los derechos individuales y colectivos en cada una de las Cartas Constitucionales en América.

En la presente reflexión se pretende identificar la evolución de este proceso de integración, especialmente en Suramérica, centrandolo en la influencia de la Teoría Neoconstitucional en estos procesos integracionistas, enfatizando en el respeto por los Derechos Humanos, cooperación y desarrollo para los pueblos y atención a la población vulnerable.

El proceso de integración en Latinoamérica ha estado enmarcado en la consecución de objetivos

* Docente de la Corporación Universitaria Americana Sede Barranquilla. Abogada de la Universidad del Atlántico y Magíster en Derecho de la Universidad del Norte. Docente Investigadora Universidad Libre de Barranquilla, en el área de Derecho Privado. Docente Investigadora de la Corporación Universitaria Americana en las áreas de Derecho Privado y Derecho Internacional. Asesora y Consultora en el derecho de la empresa y contratación. Artículo recibido: Diciembre 16/2011. Aceptado: Enero 28/2012.

de carácter económico que han sido tratados dentro del marco de la cooperación, sin profundizar en los aspectos políticos, sociales y jurídicos que están directamente afectados por este fenómeno de regionalización.

Para la comprensión de la temática a tratar, definiremos qué entendemos por Integración, según la evolución de los mencionados términos hasta ahora. La propuesta del paradigma Neoconstitucional en las relaciones Interestatales y cómo los organismos internacionales de integración en Suramérica se han visto influenciadas por el modelo jurídico propuesto por la Teoría Neoconstitucional. Los procesos de integración son en esencia el perfil de la estructura social, abarcando los elementos políticos, económicos, culturales. Karl Deustch¹ define la integración como “el logro, dentro de un territorio, del sentido de comunidad y de instituciones y prácticas bastante fuertes y bastante extendidas para asegurar durante un tiempo ‘largo’ las expectativas serias de ‘cambio pacífico’ entre su población. Cuando un grupo de personas o Estados han estado integrados de esta manera constituyen una ‘comunidad de seguridad’, una Amalgama”.

Asimismo el término de integración fue empleado por el mismo Deustch para referirse “a la fusión formal de dos o más unidades antes independientes en una unidad más grande, con un tipo de gobierno común”.

1. Procesos de integración en Suramérica

Integrarse implica aceptar un proyecto – o someterse a él – para configurar una nueva unidad que es distinta de cada una de las partes que la constituyen y que, incluso, puede representar desventajas parciales para todas y cada una de ellas. Pero el precio de estas desventajas es, a la larga, considerado menor que los beneficios que acarreará el nuevo proyecto común. Sin este análisis costo – beneficio, donde lo último supera a lo primero para cada una de las partes constituyentes del nuevo sistema, no hay posibilidades

de integración².

Con el diagnóstico de la CEPAL de 1949 surge el proyecto de integración institucional³. Ese proceso puede decirse que comenzó después de la Segunda Guerra Mundial bajo el impulso de las teorías desarrollistas de Raúl Prebisch y Celso Furtado, con la creación de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina, en su tiempo el único órgano de cooperación interestatal en el subcontinente, el cual, desde sus orígenes, se ha concentrado en la elaboración teórica de proyectos de integración económica y de otras formas de vinculación entre los países latinoamericanos⁴. Si bien ya para la década de los setenta se había logrado una reactivación del comercio intrarregional, la crisis de los ochenta pone en entredicho lo logrado. En algunos casos se logra la institucionalización, pero no en los compromisos de cada país; en otros se plantea ya la coordinación de políticas económicas, y en algunos más se determina una mayor flexibilidad, sin embargo, los resultados esperados no se obtienen.

Es claro precisar que damos como antecedente primario el diagnóstico cepalino de 1949, ya que a partir de ahí se da un impulso institucional y jurídico a la regionalización; históricamente, la idea de la integración latinoamericana tiene profundas raíces, nacidas al calor de la crisis definitiva del colonialismo español y portugués, a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, la inspiración de unir los países de América Latina se desarrolló desde entonces bajo el signo de los diferentes intereses económicos y comerciales y las presiones externas de las grandes potencias⁵. Aunque para otros autores como Martínez Dalmau, en el devenir político, la integración latinoamericana ha sido más un desiderátum que una realidad... “Algunas teorías se remontan a siglos atrás, incluso hasta las sociedades precolombinas, para justificar cierta tendencia inexorable hacia la integración latinoamericana. Ya en la época contemporánea, son conocidos los esfuerzos por la unidad latinoamericana explícitos o implícitos en la teoría y la acción de pensadores como Bolívar, Miranda o Martí”⁶. Pero lo cierto es que, con in-

1. DEUTSCH, Karl. Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience. Citado por: FINN, Laursen. Theory and Practice of Regional Integration. Jean Monet/Rober Schuman Paper Series Vol 8 No. 3. February 2008. Universidad de Miami. www6.miami.edu/eucenter.

2. Centro Interuniversitario de Desarrollo, Cinda Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar, Manual de Integración Latinoamericana. IAEAL. CINDA, 1987. Pág 5.

3. SANCHEZ DAZA, Germán (2006). La nueva integración económica de América Latina y el Caribe: balance y perspectivas en el cambio de siglo. México: Red Aportes.

4. GUERRA, Sergio y MALDONADO, Alejo (2000). Raíces históricas de la integración latinoamericana. Morella: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

5. Ibidem.

dependencia de que en determinados momentos históricos se hayan podido constatar avances, en el marco del Estado Moderno, a partir del acceso a la independencia, América Latina no se ha constituido en el adalid de la integración⁶.

Durante los años noventa, el desarrollo e intensificación de los procesos de integración regional es uno de los hechos destacados de las relaciones internacionales de los diez últimos años. De manera breve y esquemática, puede decirse que la estructura mundial, antes basada en la interacción de las naciones en un sistema internacional, se caracteriza hoy por la existencia de regiones que actúan en un marco mundial⁷. Tres principales factores explican el reciente desarrollo del regionalismo: El primero es el consenso creciente alrededor de la idea de que el regionalismo debe ser “profundo” e ir más allá de la caída de los aranceles aduaneros y de la supresión de las cuotas y de otras barreras no arancelarias. El segundo es el compromiso de establecer acuerdos de integración que, en lugar de ser instrumentos destinados a crear a escala regional al abrigo de elevadas barreras arancelarias, industrialización por sustitución de importaciones, estimulen el comercio internacional y contribuyan a la inserción de los países del Sur en los mercados mundiales (es decir, el regionalismo “abierto”). El tercero es la celebración de acuerdos Norte-Sur entre los países industrializados más ricos y los países en vías de desarrollo, como el ALCA o los acuerdos de libre comercio firmados por la U.E. con México, Chile, o Sudáfrica⁸. Otro aspecto igualmente importante es que el regionalismo a menudo se considera como una buena política en la medida en que el aumento de los intercambios económicos disminuye los riesgos de conflicto entre los Estados miembros.

Todos estos enfoques han planteado desde sus inicios importantes problemas para el derecho internacional y para el derecho público de los Estados, como la creación de instancias internacionales permanentes para la coordinación y compatibilización de los diversos intereses, la verdadera capacidad de los miembros para cumplir los acuerdos, el valor de las resoluciones

adoptadas por los órganos establecidos según los diferentes esquemas y, ciertamente, la solución de controversias y las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno de los Estados⁹. Es por ello que a continuación analizaremos de manera particular los procesos de integración Suramericano, partiendo de la Aladi, el ALCA, Alba hasta llegar a la Unasur, y cómo cada uno de ellos ha propendido por la defensa de los derechos fundamentales desde el ámbito de la integración. Partiremos desde la estructuración de su origen, marco jurídico – institucional y objetivos principales del proceso.

1.1 Asociación Latinoamericana de Integración “Aladi”

Uno de los mayores esfuerzos que en materia de integración Latinoamericana se ha realizado es la creación de la Aladi. Sus doce países miembros comprenden a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, representando en conjunto 20 millones de kilómetros cuadrados y más de 500 millones de habitantes. La constitución de la Aladi señala que la idea de integración en la década de los cincuenta estaba relacionada con traducir las afinidades históricas de todo tipo en lazos económicos y políticos efectivos, como también componentes importantes de las propuestas sobre el quehacer inmediato del desarrollo regional.

El 18 de febrero de 1960 siete países (Argentina, Brasil, México, Uruguay, Paraguay, Chile y Perú) firmaron el Tratado de Montevideo, que entró en vigor en junio de 1961 dando origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), a la cual se integraron después Ecuador, Colombia, Bolivia y Venezuela. El acento estaba puesto en la creación de una zona de libre comercio, para lo cual se establecieron listas de productos respecto a los cuales se planteaba la eliminación de aranceles. Sin embargo, y si bien en términos generales el comercio intraesquema creció de manera importante durante la vigencia de la Alalc, en la práctica el avance del proceso de desgravación estuvo claramente concentrado en los inicios de la asociación. El reconocimiento formal de ese lento avance de la liberalización se

6. MARTINEZ DALMAU, Rubén (2007). La integración en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. Universidad Externado de Colombia. Cátedra Jean Monet.

7. QUENNAN, Carlos (2006) ¿Qué pasa con la integración económica andina? Venezuela: Red de Revistas Geoenseñanza.

8. *Ibidem*.

9. *Ibidem*

dio en 1969, sin embargo se posterga hasta 1980 la constitución de la zona de libre comercio. Un elemento que se señala con fuertes repercusiones en el comercio regional fue el acuerdo de México de 1965 para mecanismos de créditos recíprocos, pues entre 1966 y 1980 un porcentaje creciente del comercio entre los países de la Alalc fue incluido en el mecanismo, con el consiguiente ahorro de dólares ya que éstos sólo se utilizaban para cubrir los saldos netos de las operaciones realizadas al amparo del acuerdo¹⁰.

Se pretendía establecer una Zona de Libre Comercio en un plazo no mayor de 12 años, a partir de su creación. La rigidez de los mecanismos propuestos no permitió avances significativos, y surgieron convenios bilaterales o acuerdos regionales entre países vecinos. En 1980, la Alalc es reemplazada por la Aladi, organización que flexibiliza los criterios permitiendo procesos de integración sub regionales y bilaterales, obligando a los países a cumplir estos convenios entre sí. Entre los países integrantes se han firmado más de 80 convenios, incluyendo aspectos comerciales, turismo, medio ambiente, ciencia y tecnología.

La historia de este esquema de integración evidencia la inestabilidad económica que a lo largo de tres décadas han vivido los Estados Latinoamericanos, así como de los distintos enfoques de política económica utilizados en ese período. En ese marco, en lo que respecta a las relaciones económicas intralatinoamericanas, durante una etapa inicial los esfuerzos se centraron en la identificación tanto de los grados y formas en que la integración regional podía llegar a constituirse en un medio para alcanzar los niveles necesarios de competitividad en el mercado mundial, como de las estrategias particulares que permitirían pasar de la integración para la protección de las décadas previas, a la integración para la apertura que se postulaba como el objetivo que la nueva situación imponía. En dichos esfuerzos jugó un papel central la CEPAL, que al inicio de los noventa comenzó a abordar el problema y en 1994 planteó su propuesta de regionalismo abierto¹¹.

La Aladi tiene como marco jurídico global constitutivo y regulador el Tratado de Montevideo 1980 (TM80), que fue suscrito el 12 de agos-

to de 1980, estableciendo los siguientes principios generales: i) pluralismo en materia política y económica, sustentado en la voluntad de los países miembros para su integración, por encima de la diversidad que en materia política y económica pudiera existir en la región; ii) convergencia progresiva de acciones parciales hacia la formación de un mercado común latinoamericano, que se traduce en la multilateralización de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano; iii) flexibilidad, caracterizada por la capacidad para permitir concertación de acuerdos de alcance parcial, regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el fortalecimiento de los vínculos de integración; iv) tratamientos diferenciales con base en el nivel de desarrollo de los países miembros, establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos del alcance regional como en los de alcance parcial, sobre la base de tres categorías de países que se integrarán tomando en cuenta sus características económico – estructurales. Dichos tratamientos serán aplicados en una determinada magnitud a los países de desarrollo intermedio, y de manera más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo; y v) multiplicidad en las formas de concertación de instrumentos comerciales, para posibilitar distintas formas de concertación entre los países miembros, en armonía con los objetivos y funciones del proceso de integración, utilizando todos los instrumentos que sean capaces de dinamizar y ampliar los mercados a nivel regional¹².

Para propiciar la creación de un área de preferencias económicas en la región, con el objetivo final de lograr un mercado común latinoamericano, la Aladi ha establecido tres mecanismos¹³, los cuales son los instrumentos y mecanismos de acción.

1. Una preferencia arancelaria regional que se aplica a productos originarios de los países miembros frente a los aranceles vigentes para terceros países.
2. Acuerdos de alcance regional (comunes a la totalidad de los países miembros).
3. Acuerdos de alcance parcial, con la partici-

10. SANCHEZ DAZA, OP CIT.
11. *Ibidem*

12. CINDA, (1987) Manual de Integración Económica. Ed. CINDA.
13. Acerca de ALADI. www.aladi.org/presentación.

pación de dos o más países del área.

Tanto los acuerdos regionales como los de alcance parcial (Artículos 6 a 9 Tratado de Montevideo) pueden abarcar materias diversas, como la desgravación arancelaria y promoción del comercio; complementación económica; comercio agropecuario; cooperación financiera, tributaria, aduanera, sanitaria; preservación del medio ambiente; cooperación científica y tecnológica; promoción del turismo; normas técnicas; y muchos otros campos previstos a título expreso o no en el TM 80 (Artículos 10 a 14). De allí que pueda sostenerse que el Tratado de Montevideo 80 es un “tratado-marco” y, en consecuencia, que jurídicamente, al suscribirlo, los Gobiernos de países miembros autorizan a sus Representantes para legislar en los acuerdos sobre los más importantes temas económicos que interesen o preocupen a los Estados.

Asimismo la Aladi ha trazado objetivos puntuales, dentro de los cuales cabe resaltar: a) establecer a largo plazo, en forma gradual y progresiva, un mercado común latinoamericano; b) promover y regular el comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados; c) promover el máximo aprovechamiento de los factores de producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros mediante acuerdos de complementación económica; d) multilateralizar progresivamente las denominadas “acciones parciales”; para ello éstas deben contener cláusulas que propicien la convergencia, a fin de que sus beneficios alcancen a todos los países miembros; e) establecer regímenes de asociación o de vinculación multilateral que propicien la convergencia de otros países y área de integración económica de América Latina y del Mundo¹⁴.

La Aladi abre además su campo de acción hacia el resto de América Latina mediante vínculos multilaterales o acuerdos parciales con otros países y áreas de integración del continente (Artículo 25). El Tratado de Montevideo 1980 está

abierto a la adhesión de cualquier país latinoamericano. De hecho, el 26 de julio de 1999 la República de Cuba formalizó ante el Gobierno del Uruguay –país sede del organismo- el depósito del Instrumento de Adhesión, constituyéndose en el doceavo miembro pleno el 26 de agosto del mismo año.

La Aladi da cabida en su estructura jurídica a acuerdos subregionales, plurilaterales y bilaterales de integración que surgen en forma creciente en el continente (Comunidad Andina de Naciones, Grupo de los Tres, Mercosur, etc.). En consecuencia, le corresponde a la Asociación –como marco o “paraguas” institucional y normativo de la integración regional- desarrollar acciones tendientes a apoyar y fomentar estos esfuerzos con la finalidad de hacerlos confluir progresivamente en la creación de un espacio económico común.

En el panorama institucional de la Aladi, el Tratado de Montevideo contempla como órganos políticos: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia y el Comité de Representantes. Los tres órganos son intergubernamentales y los representantes en ellos han de circunscribir su acción dentro de las instrucciones precisas que reciban para tal efecto. *Por lo anterior, dentro de esta estructura no es justificado concebir instancias supranacionales importantes para promover simples entendimientos comerciales desprovistos de mayor envergadura integracionista.* Se debe destacar que la estructura misma del Tratado le confiere al principio de convergencia¹⁵ una considerable importancia, de allí que la labor de la Conferencia sea decisiva, ya que es la encargada de promover acciones de mayor alcance en materia de integración económica¹⁶. Asimismo la Secretaría de la entidad, que ejerce funciones de control técnico que ayuda a las labores de la Conferencia, que examina el funcionamiento del proceso y recomienda medidas correctivas de alcance multilateral; y el Consejo es el que decide en definitiva cualquier controversia. No es un procedimiento propio de un sistema jurisdiccional para solucionar las controversias o interpretar los

14. *Ibidem*

15. Convergencia, que se traduce en la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano. Tratado de Montevideo. Artículo 3.

16. CINDA OP CIT.

17. *Ibidem*

compromisos emanados de la Aladi, pero puede ser utilizado frente a instancias técnicas y políticas que vigilan la correcta aplicación del Tratado de Montevideo 1980¹⁷.

Así pues, desde el concepto de integración que se ha propuesto, la Aladi no manifiesta expresamente la categoría de proceso de Integración, ya que sólo trabaja en un ámbito económico, que ha logrado avances importantes en materia de intercambio de bienes y servicios entre los países miembros. Pero a la vez, este intercambio no tiene cobertura Latinoamericana, ni siquiera abarca la región Suramericana, tienen alcances parciales de carácter bilateral; es decir que la Aladi, sin tener carácter supranacional, se convierte en un ente “regulador” de los acuerdos suscritos en los Estados miembros, lo que ha significado una postergación de su fin; que desde el punto de vista de las teorías de la integración económica no se han hecho aplicables las medidas destinadas a eliminar las discriminaciones entre unidades económicas nacionales, donde todavía no se ha alcanzado su estado más elemental, que es el de la Unión Aduanera. Asimismo la Aladi, en su carácter intergubernamental, sólo representa intereses particulares definidos de manera precisa por los Estados partes, es decir, el Estado sólo representará a un sector social e incluso dentro de ella a una parte del sector industrial; la Aladi como proceso tampoco entraña en su trabajo la unificación de la sociedad.

Las estructuras jurídicas no persiguen la consolidación y cohesión del proceso, ya que no facilitan ni contemplan siquiera la resolución de conflictos al interior del sistema y, por el contrario, son el reflejo de una situación contradictoria en los procesos de integración económica, que buscan la consecución de uniones totales (en materia económica) que requieren la aplicación de las leyes del mercado o las reglas del mercado libre, la supresión de las diversas formas de discriminación entre las distintas economías nacionales y la coordinación de las políticas económicas nacionales para crear un amplio mercado abierto en sustitución de los mercados nacionales cerrados. En pocas palabras, dicho modelo, que es básicamente comercialista, pues está inspirado en las uniones aduaneras, apunta como último objetivo a la desaparición de los Estados como protagonistas soberanos para dar lugar a un nue-

vo sujeto supranacional; mientras que la Aladi es un ente “flexible” que tiene definida una defensa de la soberanía nacional y del dominio estatal de la economía, que no permite que los Estados partes cedan sus prerrogativas a entes de carácter supranacional. Como se puede observar, la Aladi encaja dentro de la mirada economicista de la integración, no figura dentro de sus objetivos dar “estabilidad” al proceso, mediante la introducción deliberada de los mayores resguardos jurídicos del caso. Con ello debe protegerse al importador, exportador, productor, inversionista de los inevitables incumplimientos. No cuenta con un mecanismo técnico o cuasijurisdiccional, al cual puedan recurrir a hacer presentes situaciones de incumplimientos que ocasionen perjuicios demostrables, a los particulares afectados¹⁸. De los instrumentos con que cuentan los esquemas de integración latinoamericanos y su adecuación al nuevo contexto interno e internacional, su contribución a la expansión del comercio intrarregional y el entrelazamiento de las economías latinoamericanas ha sido apreciable y, lejos de propiciarse su desmantelamiento, debería buscarse corregirlos a fin de dotarlos de mayor eficacia¹⁹.

1.2 Comunidad Andina de Naciones (Can)

En el devenir histórico que estaba viviendo la Alalac, que aseguraba su fracaso, los países de la subregión andina tomaron parte decisiva en la proposición de nuevos escenarios de integración, es así como fue creado el Grupo Andino mediante el Acuerdo de Integración Subregional suscrito por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, en Bogotá, el 26 de mayo de 1969, denominado “Acuerdo de Cartagena”²⁰. En 1973 se produce el ingreso de Venezuela como miembro pleno del Acuerdo de Cartagena. Con el surgimiento del Pacto Andino, como inicialmente comenzó a llamarse a este emergente proceso, nacían las expectativas de una independencia de los Estados Partes en sus economías subordinadas en gran medida a las políticas macroeconómicas de Estados Unidos, y la apertura del comercio “andino” a los grandes mercados del mundo. Como lo

18. *Ibidem*

19. TOMASINO, Luciano (1981). *La Integración y el Cambio de las estrategias de desarrollo de los países latinoamericano*. Ediciones CINDE. Santiago de Chile. Pág. 66.

20. Comunidad Andina. Decisión N° 1 de la Comisión, 21 – 25/10/1969.

21. CARLOS LLERAS RESTREPO (Presidente de Colombia) Discurso Inaugural del Pacto Andino. Cartagena 26 de enero de 1969.

expresó en su momento el presidente colombiano Carlos Lleras Restrepo²¹ (1966) "...Hemos considerado indispensable la integración económica de América Latina y el adelantamiento de una política internacional que haga más accesibles para nuestros productos los grandes mercados del mundo (...) Queremos unas naciones dueñas de sus destinos que mantengan con el resto del mundo normales relaciones económicas y libertad para el movimiento de capitales; pero no economías de tipo colonialista, cualquiera que sea la apariencia de prosperidad que ofrezcan". En el mismo sentido, en 1967, el presidente Lleras afirmó: "*Nos unimos, buscamos la integración, no solamente como un acto útil para el desarrollo económico general pero carente de contenido humano (...) El objetivo real es el mejoramiento del hombre, es el mejoramiento de nuestros pueblos, la elevación de su nivel de vida, en lo económico, en lo social, en lo cultural, el cambio de las estructuras sociales; el hacer de nuestras sociedades algo más justo y mejor*".

La intención inicial de este proceso era constituirse en una vía de integración, que desde lo económico jalonara el desarrollo social de los países miembros, pero en 1976, Chile se retira del proceso de integración, y se inicia concomitantemente la crisis económica de la deuda externa que lleva a esta iniciativa a un período oscuro de estancamiento, pero en el que se logró la conformación de casi todos los órganos e instituciones que la integran. En 1979 se firma el Tratado Constitutivo del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, entrando en vigor en 1983, en 1997, se firma el *Protocolo de Cochabamba* que modificó el mencionado Tratado.

El capítulo original del Acuerdo de Cartagena dedicado a las instituciones regionales fue sustituido en 1996 por el Protocolo de Trujillo (1996). Dicho Protocolo, además de reformar sustancialmente el esquema de órganos del Acuerdo, creó la "Comunidad Andina" conformada por los Países Miembros y por las instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI).

El SAI está integrado por:

i. *Consejo Presidencial Andino*: es el órgano máximo del Acuerdo; está integrado por los Jefes de Estado de los Países Miembros; se reúne

en forma ordinaria una vez al año; la Presidencia Pro Tempore del Consejo Presidencial Andino, de duración anual, se ejerce por rotación alfabética de los Países Miembros; el Consejo Presidencial Andino carece de potestades normativas y se expresa mediante "Directrices";

ii. *Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores*: conformado por los Ministros del respectivo ramo de cada País Miembro; sus reuniones ordinarias tienen lugar dos veces al año; se expresa por consenso mediante "Declaraciones" y "Decisiones", estas últimas forman parte del ordenamiento jurídico de la CAN;

iii. *Comisión de la Comunidad Andina*: está integrada por un representante plenipotenciario de cada País Miembro; sus reuniones ordinarias se llevan a cabo tres veces por año; emite "Decisiones", las cuales —salvo excepciones expresas— son adoptadas por mayoría absoluta de votos y hacen parte del derecho comunitario andino;

iv. *Secretaría General de la Comunidad Andina*: es el órgano ejecutivo de la CAN de carácter Supranacional y actúa en defensa de los intereses de la subregión; es de actuación permanente, con sede en la ciudad de Lima; está dirigida por un Secretario General, apoyado por Directores Generales; se expresa a través de "Resoluciones", que son parte del ordenamiento jurídico regional;

v. *Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*: es el órgano encargado de asegurar la interpretación y aplicación uniforme del derecho comunitario andino; tiene actuación permanente y su sede se encuentra en Quito; está integrado por un juez por cada País Miembro; emite autos, sentencias y otras decisiones que son obligatorias para los Países Miembros, para las instituciones regionales y para los particulares;

vi. *Parlamento Andino*: es un órgano de carácter deliberativo, que representa a los pueblos de la CAN; tiene su sede en Bogotá; está conformado por diputados electos por voto universal y directo (no obstante, en algunos Países Miembros hasta tanto se ponga en práctica dicha elección, los representantes son designados por el Congreso nacional respectivo);

vii. *Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral*: constituyen dos órganos de naturaleza consultiva; están integrados por delegados del más alto nivel, los cuales son designados directamente por las organizaciones representativas de los sectores empresarial y laboral de cada País Miembro; la función de ambos es emitir dictámenes ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la CAN y la Secretaría General, a solicitud de éstos o por propia iniciativa, en relación a las iniciativas del proceso de integración vinculadas a los intereses de sus respectivos sectores;

viii. *Corporación Andina de Fomento (CAF)* y el *Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)*: son dos instituciones financieras, cuyo objetivo es “impulsar el proceso de la integración subregional”;

ix. *Convenio Simón Rodríguez* y los demás Convenios que se adscriban al SAI;

x. *Universidad Andina Simón Bolívar*: constituye un órgano de carácter académico; su sede principal se halla ubicada en Sucre y existen filiales en cada uno de los demás Países Miembros; su función principal es constituir un centro de enseñanza en los niveles superiores de la educación, orientada al fortalecimiento del proceso de integración; Existen además varias instituciones creadas a través de normas del derecho derivado²².

De la evolución que ha presentado la actual Comunidad Andina, podemos resaltar que los presidentes de los países andinos asumieron directamente la orientación del proceso y a través del Acta de Galápagos; lo que ha significado que

los progresos del proceso en gran medida están supeditados por las políticas de gobierno de cada Estado Parte, y no corresponden a políticas de Estado que permitan una permanencia en el tiempo con criterios y proyecciones definidas y consolidadas para la consecución de los objetivos de la Integración. Además, atenta contra una verdadera integración el que los países andinos sin excepción, hayan regresado al manejo de concepciones y posiciones nacionales, ajustadas a sus prioridades locales, que sacrifican y no tienen en cuenta los propósitos de un proceso de integración, cual es el de trabajar de manera conjunta, comunitaria y solidaria en la definición y acatamiento de las normas supranacionales que reflejen los distintos intereses de quienes participan de tal proceso integracionista²³.

Lo anterior lo vemos reflejado en la firma del tratado de libre comercio de EE.UU con Perú y la negociación con Colombia, asimismo Colombia se ha dedicado a la firma de TLC's con Chile, Guatemala, El Salvador y avanza hacia otros Estados Centroamericanos. El gobierno de Venezuela utilizando las dificultades presentadas en esta etapa de la integración, acusó a la CAN de ser de carácter economicista que no atendía aspectos políticos y sociales y denuncia el Tratado en el 2006. Al respecto el profesor Vieira expresa que “lo que sí se ha producido es el acercamiento de Chile a este proceso del cual fue fundador, con la decisión del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet de incorporarse como miembro asociado de la CAN. Y producido igualmente el retiro de Venezuela del Grupo de los Tres, se fortalecerá la relación comercial entre Colombia y México y se abre la posibilidad de un nuevo escenario regional que agrupe no sólo a estos dos países, sino que se les podrían sumar los componentes de un nuevo eje o arco Pacífico que incluiría tam-

22. Para la CAN son miembros plenos los Países que han ratificado el Acuerdo de Cartagena y aceptado el acervo comunitario. El Acuerdo de Cartagena, según su artículo 133, está “abierto a la adhesión de los demás países latinoamericanos”. En el supuesto en el que un tercer Estado desee ingresar como miembro pleno, las condiciones de la adhesión deben ser definidas por la Comisión de la CAN. El mecanismo de denuncia del Tratado está previsto principalmente en su artículo 135, el cual prevé que el País Miembro que desee desvincularse del Acuerdo deberá comunicarlo a la Comisión de la CAN, cesando “desde ese momento... para él los derechos y obligaciones derivados de su condición de Miembro, con excepción de las ventajas recibidas y otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación de la Subregión, las cuales permanecerán en vigencia por un plazo de cinco años a partir de la denuncia”. Por su parte, el artículo 62, literal i) prevé que los Programas de Integración Industrial, deberán contener cláusulas sobre, entre otros, los plazos durante los cuales deberán mantenerse los derechos y obligaciones que emanen del mismo en caso de denuncia del Acuerdo de Cartagena. El plazo previsto en el artículo 135 del Tratado puede ser reducido por Decisión de la Comisión de la CAN, mediando solicitud del Estado denunciante. A

partir de la reforma del Acuerdo de Cartagena instrumentada por el Protocolo de Sucre (1997), se permite la aceptación de “Países Miembro Asociado” (artículos 136 y 137 AC). La condición de País Asociado es otorgada por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta de la Comisión de la CAN, previa solicitud del Estado interesado, el cual, por lo demás, debe haber acordado con los Países Miembros un acuerdo de libre comercio. La Decisión por la cual se otorgue tal calidad definirá, además, a) los órganos del SAI (y las condiciones) en los cuales podrá participar el País Miembro Asociado b) los mecanismos y medidas del Acuerdo de Cartagena en los que podrá participar el País Asociado, y c) la normativa que se aplicará en las relaciones entre los Países Miembros y el País Asociado A la fecha, todos los Estados Partes del MERCOSUR y Chile han sido admitidos como Países Miembros Asociados. En el caso de los Estados del MERCOSUR, se estableció que éstos deberían adherir al Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia” y a la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

23. *Ibidem*

24. *Ibidem*

bién al Perú, a Chile y eventualmente a algún país centroamericano, sobrepasando el ámbito de la CAN”²⁴.

La Comunidad Andina de Naciones, ha sido concebida para ser un proceso de integración donde concurren no sólo los factores económicos y comerciales sino políticos, culturales y sociales que lleven a esta subregión a un desarrollo sostenible. Jurídicamente está dotada de un sistema normativo claro, sólido y con instituciones definidas para su aplicación; pero dentro del ámbito de las relaciones interpartes este Derecho que es claro, aunque tiene potestad coercitiva, está viciado de los Incumplimientos por parte de los Estados Miembros; se ciñe una obligación hacia los particulares en sus relaciones de intercambio comercial, pero es desde la misma entidad estatal donde se origina que el derecho no regule sus relaciones, porque se está sometido a las directrices y coyuntura políticas de los integrantes. Cuando hablamos de procesos de integración no sólo podemos remitirnos a la organización de entes supranacionales que asuman algunas funciones del Estado Soberano, sino que tiene un alcance social, al tejido humano, a los ciudadanos de cada uno de los Estados miembros y éste es precisamente uno de los puntos que no ha permitido que en estos cuarenta años la CAN se consolide como un proceso aglutinante y representativo. Los ciudadanos de los Estados partes, no están inmersos en este proceso no ha habido interiorización de las normas comunitarias, ni asimilación de las instituciones comunes; por lo que los Gobiernos no tienen presión ni obligación social (ciudadana) para impulsar el cumplimiento de los acuerdos suscritos a raíz de la integración.

Los gobiernos no parecen interesados en que las instituciones y normas comunitarias de la CAN toquen directamente al ciudadano, sino que es un proceso muy sectorial con representantes de la sociedad civil, pero sin cobertura e impacto a nivel nacional que hace que el ciudadano vea en estos procesos sólo “oportunidades” de coyuntura para hacer negocios, y que al entrar en momentos de crisis dentro de la comunidad, el gobierno puede buscar “otros mercados con los cuales negociar”. El derecho comunitario se convierte en un árbitro de relaciones de comercio entre particulares, que a pesar de la intervención del tribunal de justicia andino, no logra tener la

suficiente fuerza coercitiva para prevenir y penar los incumplimientos. El derecho dentro de los procesos comunitarios debería ser un agente comunicativo que facilite las relaciones y permita superar los intereses soberanos (a veces personalistas del gobernante) para que la relación costo – beneficio de la integración se evidencie a favor de ella porque la fuerza de negociación, crecimiento y desarrollo que da la unión puede ayudar a la superación de las asimetrías intrarregionales. El derecho y la institucionalidad debe ser una herramienta de cohesión que someta bajo el imperio de la legalidad los objetivos, avances y decisiones que los Estados Miembros hagan dentro de la integración.

1.3 Mercado Común del Sur (Mercosur)

El Mercado Común del Sur es una organización regional creada por el Tratado de Asunción (1991) para el establecimiento de un mercado común en el sur de Suramérica. Tiene su origen en un acuerdo bilateral de comercio firmado por Argentina y Brasil en 1986, el cual se amplió en 1990 para formar una zona de libre comercio; asimismo adoptar políticas regionales de comercio, integrar recursos, dotar a la región de más influencia en la esfera comercial y actuar como precursor en el desarrollo de una Zona de Libre Comercio en el hemisferio occidental. Es un acuerdo con vocación regional, pues queda abierto a la adhesión de los demás Estados miembros de la Aladi. Es también un acuerdo de integración económica, estableciéndose un programa de liberación comercial, la coordinación de políticas macroeconómicas y un arancel externo común, así como otros instrumentos de la regulación del comercio.

El Mercosur nació en el marco de la globalización económica y su consiguiente clima de apertura de mercados. Ello le permitió establecer objetivos más concretos en plazos cortos para la construcción de las fases de zona de libre comercio, de Unión Aduanera y Mercado Común²⁵. Mercosur se trazó como objetivos de carácter general la libre circulación entre los países miembros de bienes, servicios y factores de producción; establecimiento de aranceles externos

25. VIEIRA POSADA, Edgar (2008). La formación de espacios regionales en la integración de América Latina. Convenio Andrés Bello – Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. El artículo 20 del Tratado de Asunción prevé

comunes; crecimiento del comercio multilateral. Originalmente, las instituciones del Mercosur fueron establecidas en el Tratado de Asunción de 1991: Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común, Secretaría Administrativa y Comisión Parlamentaria Conjunta. Posteriormente, los Protocolos de Ouro Preto de 1994, de Olivos de 2002 y Constitutivo del Parlamento del Mercosur de 2005 dotaron al bloque de su actual esquema institucional:

i. *Consejo del Mercado Común*: formado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados Partes; su Presidencia *Pro Tempore* es ejercida en forma semestral por sucesión abecedaria entre los Estados Partes; en forma ordinaria se reúne cada seis meses, juntamente con los Presidentes de todos los Estados Partes (Cumbres); se expresa a través de “Decisiones”, las cuales hacen parte del derecho del Mercosur y son de obligatorio cumplimiento;

ii. *Grupo del Mercado Común*: está integrado por cuatro miembros titulares (y 4 suplentes) por cada Estado Parte, los cuales deben ser representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y de los Bancos Centrales; sus reuniones ordinarias tienen lugar cada tres meses; se expresa a través de Resoluciones, que además de formar parte del derecho Mercosureño son obligatorias.

iii. *Comisión del Comercio del Mercosur*²⁶: se encuentra conformada por cuatro miembros titulares (e igual cantidad de suplentes) por cada Estado Parte; se reúne de ordinario una vez al mes, en la ciudad de Montevideo²⁷; se expresa a través de Directivas y Propuestas, siendo las primeras obligatorias.

iv. *Parlamento del Mercosur*: está integrado por 18 diputados por cada Estado Parte, los cuales son designados por los Congresos nacionales —a partir del 2011 todos los diputados deberán haber sido electos por voto universal y directo de los ciudadanos de los Estados Partes—; constituye un órgano de naturaleza deliberativa, de control, de seguimiento y, en supuestos determinados, de co-decisión con el Consejo del Mercado Común y con com-

petencia de iniciativa legislativa; tiene su sede en Montevideo; se expresa a través de Dictámenes, Proyectos de normas, Anteproyectos de normas, Declaraciones, Recomendaciones, Informes y Disposiciones.

v. *Foro Consultivo-Económico Social*: es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales; se compone de 9 delegados por los Estados Partes, elegidos por los organismos representados en dicho Foro (sindicatos, cámaras empresariales, ONGs); se reúne ordinariamente cada 6 meses.

vi. *Secretaría del Mercosur*: es el órgano de asistencia, asesoría y apoyo técnico y administrativo de los órganos del Mercosur²⁸, tiene actuación permanente, con sede en la ciudad de Montevideo; está dirigida por un Director (asistido por un Coordinador) y conformada por los Sectores de Administración, de Apoyo, de Asesoría Técnica y de Normativa, Documentación y Divulgación;

vii. *Tribunal Permanente de Revisión y Tribunal ad hoc*: creados por el Protocolo Olivo y por el Protocolo de Brasilia respectivamente; están encargados de garantizar la interpretación y aplicación uniforme y el cumplimiento del derecho mercosureño; el Tribunal Permanente de Revisión está formado por 5 miembros y tiene su sede en Asunción; el Tribunal *Ad Hoc* se integra por 3 o 5 miembros, dependiendo del caso, y puede funcionar en cualquier ciudad de los Estados Partes.

Algunas normas del Mercosur derivadas han creado otras instituciones: (i) Comisión de Representantes Permanentes, (ii) Foro de Consulta y Concertación Política y (iii) Tribunal Administrativo Laboral²⁹, entre otras. Toda la estructura institucional del Mercosur está conformada aproximadamente por 280 foros de negociación, entre órganos decisorios, dependientes y no decisorios³⁰.

El Mercosur, si bien no ha tenido el desarrollo

26. Secretaría del MERCOSUR. Decisión CMC N° 09/94.

27. Secretaría del MERCOSUR. Decisión CMC N° 30/03.

28. Decisiones CMC N° 30/02 y 07/07, Decisiones CMC N° 11/03 y 18/98 y Resolución GMC N° 54/03, respectivamente.

29. Para ampliar sobre esta cuestión puede verse los “Documentos” elaborados por la Secretaría General de la ALADI, la SG de la CAN y la Secretaría del MERCOSUR (2006 c), capítulo 2 “Contenido de la asociación recíproca”.

30. En el MERCOSUR son Estados Partes (es decir, miembros plenos) los países que han ratificado el Tratado de Asunción, a la fecha: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El artículo 20 del Tratado de Asunción prevé

institucional que ha caracterizado a la CAN, ha logrado concretar sus metas en materia económica, ya que el comercio entre los Estados Miembros se ha cuadruplicado desde su vigencia; ha sido una organización de carácter práctico hacia el cumplimiento de los objetivos trazados; sin embargo, en contra tiene la disparidad geográfica y de crecimiento económico y social de sus integrantes, lo que provoca ambiente de tensión en el devenir de las negociaciones y los avances que quieren lograr; ciertamente Estados como Uruguay y Paraguay se sienten en desventajas frente a Brasil y a Argentina, quienes se han disputado el liderazgo dentro de este bloque subregional, incluso queriendo imponer a veces las prerrogativas que particularmente les conviene, en detrimento de los intereses de bloque. Al respecto, nos dice el profesor Vieira que “el ambiente al interior de Mercosur se ha enrarecido recientemente, en parte porque subsisten malentendidos entre las aspiraciones de liderazgo regional y mundial de Brasil frente a la Argentina, que igualmente desea ser un actor activo en el juego político de la región; y, de otra parte, por los problemas ocasionados en la demora de la armonización de las

políticas macroeconómicas, acompañadas de incumplimientos en la apertura para la producción de los países más pequeños (Uruguay y Paraguay), que igualmente se sienten en muchos casos marginados de las decisiones adoptadas por los dos grandes³¹”.

El Mercosur ha orientado sus objetivos de integración en lo económico, en un panorama desigual no solo por la extensión territorial de sus estados partes, sino en el desarrollo mismo que han logrado cada uno de ellos; este interés economicista ha significado que el desarrollo institucional no ha sido lo suficientemente sólido como para dar cohesión al proceso y un escaso desarrollo normativo; por lo que las asimetrías que existen entre los Estados Partes se acentúan más y resquebrajan su potencial como bloque integrado. Es un proceso práctico que a pesar de lo anteriormente señalado refleja la estabilidad de la subregión, el derecho ha sido concebido para ser arbitral y verificar responsabilidades en materia de incumplimiento. Se vincula a la ciudadanía para lo que comercialmente es benéfico para ellos y los gobiernos tienen el control político y vigilancia permanente por parte de los congresos de cada Estado lo que garantiza una participación nacional.

1.4 Área de Libre Comercio de las Américas “Alca”

Otro esquema de integración, “económica”, planteado para América Latina fue el que se inició en la Cumbre de las Américas que se llevó a cabo en Miami, EEUU, en diciembre de 1994, donde se establecieron las bases para unir las economías de las Américas en una sola área de libre comercio. Los Jefes de Estado y de Gobierno de las 34 democracias de la región acordaron la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas, o ALCA, en la cual se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y a la inversión. Resolvieron igualmente que las negociaciones con miras a lograr el acuerdo finalizarían a más tardar en el año 2005 y que lograrían avances sustanciales en el establecimiento del ALCA para el año 2000³².

El ALCA, propuesto por EE.UU., abarca desde

a posibilidad de adhesión de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La Decisión CMC N° 28/05 ha reglamentado el procedimiento y los requisitos a tal fin, los cuales pueden resumirse en los siguientes: i) debe tratarse de países miembros de la ALADI; ii) la solicitud debe ser presentada a la Presidencia Pro Tempore y luego ser aceptada a través de Decisión del Consejo del MERCOSUR; iii) el Grupo del MERCOSUR, por instrucción de la Comisión, negociará con el Estado candidato las condiciones y términos de la adhesión, debiendo contemplar necesariamente: la adhesión al Tratado de Asunción —lo que incluye la de todos los instrumentos que tienen una cláusula de adhesión automática como consecuencia de la adhesión del Tratado de Asunción—, al Protocolo Oruro Petro y al Protocolo de Olivos para Solución de Controversias; la adopción del Arancel Externo Común, a través del cronograma que se fije; iv) la adhesión al Acuerdo de Complementación Económica N° 18 (ACE-18) y sus Protocolos Adicionales —que representa la protocolización del Tratado de Asunción en la ALADI—; la adopción del “acervo normativo” mercosureño, con inclusión de las normas en proceso de incorporación y los acuerdos internacionales celebrados en el marco del Tratado con otras organizaciones internacionales y de integración y con terceros países y grupos de países; la participación en las negociaciones externas en curso; v) la negociación propiamente dicha será llevada a cabo por un Grupo ad hoc conformado por representantes de los Estados Partes y del Estado candidato, y tendrá lugar por el plazo de 6 meses, pudiendo prorrogarse dicho plazo; y v) el ingreso del nuevo Estado será instrumentado a través de un Protocolo de Adhesión, pudiendo dicho Estado participar de las negociaciones internacionales del MERCOSUR durante el plazo previo a la entrada en vigor del Protocolo. El derecho mercosureño permite la participación de terceros países como Estados Asociados. La Decisión de la Comisión N° 18/04 establece los requisitos para el otorgamiento del estatus de Estados Asociados, los cuales son acumulativos, a saber: i) el Estado candidato debe ser un Estado miembro de la ALADI; ii) debe existir un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y el Estado candidato; iii) el mencionado acuerdo de libre comercio debe haber sido firmado y protocolizado previamente en la ALADI; iv) el Estado candidato debe remitir su solicitud para adquirir el referido estatus al Consejo del MERCOSUR, a través de la Presidencia Pro Tempore de turno; v) el Estado candidato debe adherir a la “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR” y, asimismo, al “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile”. Finalmente, cabe al Consejo del MERCOSUR, a través de una Decisión, atribuir la calidad de Estado Asociado. A la fecha, Chile, los Países Miembros de la CAN y Venezuela han sido admitidos como Estados Asociados.

31. VIEIRA OP CIT

32. Sistema de información de las cumbres de las Américas/www.ftaa-alca.org/summits_s.asp

Alaska hasta Tierra del Fuego, con grandes beneficios para los Estados Unidos, con 34 países incluidos en él. Sus objetivos fundamentales son: i) fortalecer las democracias ii) lograr la integración económica y el libre comercio iii) erradicar la pobreza y la discriminación iv) garantizar el desarrollo sostenible v) proteger el medio ambiente para las generaciones futuras³³.

Durante la fase preparatoria (1994-1998), los 34 Ministros responsables del comercio establecieron doce grupos de trabajo para identificar y analizar las medidas ya existentes relacionadas con el comercio en cada área, con vistas a identificar posibles enfoques para las negociaciones. Estas se iniciaron formalmente en abril de 1998 durante la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile. Los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la segunda Cumbre de las Américas acordaron que el proceso de negociaciones del ALCA sería equilibrado, comprensivo, congruente con la OMC, y constituirá un compromiso único. También acordaron que el proceso de negociaciones será transparente y tomará en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de las Américas con el fin de facilitar la participación plena de todos los países. Acordaron, asimismo, que las negociaciones deberían avanzar con el fin de contribuir a elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de todos los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente. Finalmente, acordaron una estructura conforme a la cual se llevarían a cabo las negociaciones.

En junio de 1990, México y Estados Unidos anunciaron el lanzamiento de negociaciones de su Tratado de Libre Comercio; posteriormente Canadá se uniría a la ronda de negociación lo que daría lugar al NAFTA. Esto evidenció para Latinoamérica un nuevo reto competitivo por compartir el mercado. El propósito del NAFTA para México era complementar sus reformas domésticas y crear un nuevo comercio y oportunidades de inversión para la economía mexicana incluso a expensas de países vecinos. Las preferencias anticipadas por el NAFTA plantearon una verdadera amenaza competitiva a países que participaban en la Iniciativa de la Cuenca Caribeña (CBI) y a las preferencias arancelarias del comercio andino

(ATPA). Estos países querían emular el caso de las reformas mexicanas y chilenas siguiendo la estrategia de liberalización competitiva o arriesgarse a perder mercado e inversión frente a países que ofrecen mejores climas de negocios³⁴. Este giro en las relaciones comerciales internacionales dio lugar para que los demás países latinoamericanos contemplaran la posibilidad de acuerdo de comercio libre para toda América.

El ALCA nunca fue destinado a unir las economías del hemisferio occidental, sino que simplemente para tratar de eliminar las barreras al comercio y la inversión entre los países participantes. Ciertamente, algunos funcionarios proyectaron una visión más amplia del ALCA, y trataron de tomar prestados elementos del modelo europeo de integración para el proceso del ALCA, en particular el uso de las ayudas regionales para promover el crecimiento en los países menos desarrollados. Países pequeños con economías en desarrollo vieron en el ALCA la forma de transferir fondos de América del Norte a zonas más pobres de la región; similar al desarrollo regional por las subvenciones financiadas por los países más ricos del norte de Europa como incentivos para conseguir nuevos miembros a unirse a la Comunidad Europea. Ninguno de estos países, quiso lograr el aspecto político de la negociación - la cesión de la soberanía a un organismo suprarregional- ya que en el contexto del Hemisferio Occidental se traduciría en la hegemonía de EE.UU. sobre la región Latinoamericana³⁵.

El plazo inicial para concluir el acuerdo comercial ha pasado y las negociaciones siguen en un callejón sin salida. Con cada mes de inactividad, las dudas sobre la viabilidad del ejercicio crecen. Las negociaciones del ALCA se estancaron desde la reunión ministerial de Miami de noviembre de 2003. Para que el ALCA tuviera éxito era necesario un acuerdo sobre un gran paquete de reformas para acceso al mercado, incluyendo dentro de la reforma, la agricultura y otros bienes y servicios. Esto significa, la liberalización de los aranceles y las cuotas adicionales de la reforma de las prácticas normativas y administrativas que frenan la posibilidad de vender en mercados extranjeros (incluidas las normas discriminatorias y

33. BANOCHOK, Luis Alberto (2005). *Alternativa bolivariana para las Américas y el Caribe A.L.B.A.* Argentina: El Cid Editor.

34. SCHOTT, Jeffrey (2005). *The free trade area of Americas: Current Status and Prospects.* Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series Vol.5 No. 15. www6.miami.edu/eucenter.

35. *Ibidem*

procedimientos aduaneros, inversiones específicas del sector de reformas, y políticas de auxilio a la importación particularmente salvaguardias). Factores que no se dieron, adicionalmente ni Estados Unidos ni Brasil lideraron el camino para consolidar un paquete de reformas al mercado³⁶. Por lo que el ALCA se une a la lista de iniciativas de integración fallidas en la Región.

El político e intelectual uruguayo Vivión Trías, afirmaba hace más de 20 años, sobre la integración latinoamericana-caribeña, lo siguiente: “la integración del continente austral es, hoy por hoy, una necesidad histórica, el tiempo de la balcanización ha arribado a su ocaso...”, y agregaba, “la integración se producirá de cualquier manera; puede concretarse para afianzar el subdesarrollo y la dependencia colonial o puede realizarse para superar el atraso y liberarse de la opresión imperialista...”, y finalizaba, “la integración, en sí misma, no es nada más que un instrumento, una herramienta, un medio. Así como un bisturí puede cegar o salvar la vida de un hombre, aquélla puede remachar las cadenas de los pueblos o romperlas”. La iniciativa del ALCA, no propone un plan a largo plazo, sino desde la urgencia que impone la ofensiva imperialista. Estados Unidos enfrenta graves dificultades económicas, con la consecuencia previsible de no poder mantener la hegemonía planetaria, lo que le lleva a avanzar aceleradamente sobre su “patio trasero”. La iniciativa del ALCA es una actualización de la vieja Doctrina Monroe de “América para los americanos”. La implementación del ALCA, llevaría a la inexorable anexión de América Latina y el Caribe a los Estados Unidos, con sus inevitables graves consecuencias para los primeros, pues el proyecto de EE.UU. es en principio consolidar dos aspectos fundamentales para el fortalecimiento de su alicaída economía: obtención de materias primas a bajos costos y mano de obra barata³⁷.

Los giros económicos del mercado y la necesidad de ampliar el comercio, motivación primordial del ALCA, “la sentenció”, ya que en la actualidad lo que se ha venido dando es una serie de acuerdo bilaterales de libre comercio con los países Suramericanos y algunos del Centro y del Caribe que han dejado sin sustento la necesidad de una integración económica, alrededor de Estados

Unidos, de alcance regional, cuando pueden obtener mejores beneficios parcializando acuerdos. Aunque este no es el caso de Colombia que por sus circunstancias políticas internas no ha logrado concretar el libre comercio con EE.UU. Por otra parte la introducción de políticas que consoliden la democracia y el desarrollo dentro de las negociaciones del ALCA no rindieron los frutos esperados, entre otras cosas porque el ALCA no reúne el consenso de la sociedad de la región y porque no quería incluir estructuras y normas que le dieran vida y movimiento a los acuerdos pactados. Si una de las pretensiones era obtener mano de obra barata en Latinoamérica, ésta no es competencia, para la mano de obra que las empresas multinacionales y transnacionales han conseguido en el mercado asiático. Más allá de los ataques ideológicos que en su momento le hicieron al ALCA éste no se estancó por los grupos de presión de la sociedad civil, sino porque las circunstancias fluctuantes del mercado demandaban otras garantías de libre intercambio que este Acuerdo para las Américas no podía dar.

1.5 Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe: Alba

La Alternativa Bolivariana para América Latina y Caribe (Alba) es una propuesta de integración diferente – dicen sus creadores (Venezuela y Cuba). Mientras el ALCA responde a los intereses del capital transnacional y persigue la liberalización absoluta del comercio de bienes y servicios e inversiones, el Alba coloca el énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y, por lo tanto, expresa los intereses de los pueblos latinoamericanos³⁸.

Con la firma en La Habana, el 30 de abril de 2006, del Tratado Comercial de los Pueblos (TCP) entre Venezuela y Bolivia –los dos países con mayores reservas energéticas de la región – y Cuba, surge un proceso que tiene un marcado matiz ideológico en las relaciones políticas y económicas en Latinoamérica. Ésta es la base del Alba, una propuesta de integración planteada en diciembre de 2001, en Isla Margarita, por el gobierno venezolano como respuesta al ALCA propuesto en Miami durante la Cumbre de las

36. *Ibidem*

37. BANOCHOK, OP CIT

38. ALBA-TCP. ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA / TRATADO DE COMERCIO DE LOS PUEBLOS. Por Portal ALBA www.alianzabolivariana.org

Américas en 1994. En enero de 2007, Nicaragua suscribió un Entendimiento con Venezuela por el cual se comprometía a ingresar en el futuro al Alba. En la V Cumbre del Alba (Tintorero, Lara, Venezuela, 2007), Nicaragua suscribió la “Declaración Política” de dicha reunión - conjuntamente con Bolivia, Cuba y Venezuela— en su carácter de país miembro del Alba. Por su parte, a través de la “Declaración Política”, Antigua y Barbuda, Dominica y San Vicente y las Granadinas —Estados partes del Caricom— firmaron un Memorando de Entendimiento con Venezuela, por el cual aquellos Estados declararon dar su apoyo “a los principios de esta iniciativa”³⁹. El Alba expone una visión alternativa a los acuerdos de libre comercio fundamentada en tres principios básicos: (1) oposición a las reformas de libre mercado; (2) no limitar la acción reguladora del Estado en beneficio de la liberalización económica; y (3) armonizar la relación Estado-mercado⁴⁰.

El Alba se fundamenta en la creación de mecanismos para crear ventajas cooperativas entre las naciones que permitan compensar las asimetrías existentes entre los países del hemisferio. Se basa en la cooperación de fondos compensatorios para corregir las disparidades que colocan en desventaja a los países débiles frente a las primeras potencias. Los tratados fundacionales del Alba y del Tratado de Comercio de los Pueblos no establecen ninguna estructura institucional específica para la administración, gestión y ejecución de los mismos. Todas las acciones que tales acuerdos prevén son encargadas directamente a los Gobiernos de las Partes contratantes⁴¹. Aunque se puede interpretar de sus tratados y como lo sostiene Marcel Villant, la siguiente estructura del Alba: en primer lugar el Consejo de Presidentes del Alba del cual se desprenden dos órganos auxiliares que ejecutan el trabajo propuesto: el consejo de ministros del Alba y el Consejo de Movimientos Sociales del Alba. En la base de la estructura que se desprende del Consejo de Presidentes, se encuentran las comisiones (política, social, económica, de inversión y finanzas, energética, de ambiente, de juventud).

Otro aspecto que caracteriza el Alba es el enfoque y gestión de los asuntos sociales, culturales,

históricos, económicos y ambientales. Siendo éstos los temas de mayor disenso con el ALCA, el Alba plantea una propuesta a los nueve puntos en discusión basados en criterios más sensibles y socializantes en relación a Estado-sociedad-medio ambiente, enmarcada en el respeto a los derechos humanos, a los trabajadores, de género y biodiversidad, poniendo especial énfasis en el trato diferencial a los países más pobres y creando un Fondo de Convergencia Estructural como mecanismo para reducir las asimetrías regionales. Estos esfuerzos en torno al Alba se ven materializados a través de dos estrategias: una primera dirigida a la conformación de una estación continental TVSUR, cuyo objetivo es constituirse en empresa multiestatal, inicialmente entre los gobiernos de Venezuela, Argentina, Uruguay y Cuba, con la posibilidad de ir incorporando nuevos países a la misma. Una segunda se orienta a utilizar el recurso petrolero como instrumento de política exterior asociándolo al proceso de consolidación del Alba, de Petrocaribe, de Petroandina, de Petrosur y de los conceptos de proyectos gran-nacionales y empresas gran-nacionales⁴².

Los mecanismos de implementación que plantea el Alba giran en torno al manejo y circulación de recursos a través de los Estados sin mediación empresarial. Por ejemplo, la creación de Petrocaribe 2005, aunado a la iniciativa de crear un Cono Energético Sudamericano, presentada en la cumbre del Mercosur en junio de 2005, y el Banco del Sur creado en la cumbre de Isla Margarita; se establece una nueva forma de integración, pero diría que más que nueva forma de integración es el diseño de nuevos escenarios para la integración, jalonados por la potencia económica – energética de Venezuela.

Asimismo para generar independencia financiera y como alternativa al Fondo Monetario Internacional se constituyó el Banco del Sur, (9 de diciembre de 2007), se unieron seis países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay y Venezuela) para controlar los recursos y, sobre todo, las condiciones de los préstamos para Sudamérica. Si bien se prevé que el aporte de los países miembros sea de unos 800 millones de dólares, aún no se ha definido cuánto aportará cada nación y de dónde provendrá el dinero. Finalmente, se ha constituido el Banco del Alba el

39. VAILLANT, Marcel (2007). Convergencias y divergencias de la integración Sudamericana. División Comercio Internacional e Integración. Serie comercio internacional No. 83. CEPAL. Santiago de Chile.

40. ALTMANN, Josette (2008). ALBA: ¿Un Proyecto Alternativo para América Latina? Real Instituto Elcano. Área: América Latina - ARI N° 17/2008.

41. VAILLANT, OP CIT

42. *Ibidem*

26 de enero de 2008, con una cartera inicial de mil millones de dólares y el autorizado de dos mil millones de dólares, para fomentar el desarrollo de la integración económica y social reduciendo las asimetrías y promoviendo una distribución más equitativa de las inversiones, a la vez que insta a las naciones latinoamericanas a no depender ni mantener sus reservas en la economía de Estados Unidos de América.

Las doctrinas económicas frente a la integración se pueden distinguir alternativas de tipo pensamiento liberal como el ALCA o de pensamiento socialista como el Alba, tal como lo afirma Juan Mario Vacchino⁴³; i) La del pensamiento liberal: Frente a esta primera alternativa, de acuerdo con el principio de la división internacional del trabajo, la especialización de los países en ciertas actividades productivas en un régimen de libertad comercial, conduciría, por un lado a lograr funciones de producción eficientes en cada país mediante el uso de los factores abundantes, en mayor proporción que los escasos; y por otro lado, a la igualdad de los precios de los factores productivos en la medida en que las importaciones permitirían aumentar la oferta de los factores escasos y las exportaciones incrementarían la demanda de los factores abundantes. En la práctica, no se han dado aquellos supuestos, y en verdad el pensamiento liberal tiende a justificar mediante la libertad de comercio, la división internacional del trabajo.

En ese contexto conceptual, a la integración “se la considera, esencialmente, como una experiencia local de desvalorización de fronteras, cuya ventaja es la de suprimir los obstáculos artificiales que entorpecen una mejor división del trabajo; ella no se justificaría por sí misma, sino solamente como una etapa transitoria de eliminación de tarifas arancelarias y de otros obstáculos a los intercambios comerciales internacionales”. ii) La del pensamiento comunista: Conforme al autor precitado, se concibe a la integración socialista como un proceso organizado y dirigido conscientemente, producto de la política económica concertada de un grupo de países y orientada a aprovechar las posibilidades de la cooperación y especialización regional para resolver grandes problemas del mundo socialista – económicos y políticos, internos y externos.

43. CINDA, OP CIT

El Alba en su instrumentación, se debe usar un programa internacional coordinado que estipule los objetivos y las etapas finales e intermedias, así como los mecanismos concretos que permitan llevar a la práctica el sistema de medidas integraciónistas. Los únicos actores del proceso de coordinación y el de integración económica, son los gobiernos en el marco de una planificación económica, centralizada (propiedad colectiva de los medios de producción y dirección estatal de la actividad económica). Por el momento, se ha descartado la creación de instituciones y órganos supranacionales.

El Alba refleja este pensamiento, por esto, más que una nueva forma de integración es un diseño de escenarios para la integración, aunque todavía adolece de la planificación centralizada y detallada de actividades, puede ser considerado como una iniciativa con mucha carga ideológica, personalizada en la figura caudillista del presidente venezolano, en el que bajo su amparo, los demás Estados Suramericanos y del Caribe quieren abrir otros modos de intercambio económico, pero en el que evidentemente no están dispuestos a someter todo su potencial económico y político ni muchos menos cerrarse a ella como única forma de integración. Prueba de ello es que en la misma cumbre de Margarita, Brasil expone su propuesta de la Unión Suramericana.

Se pueden mencionar una serie de debilidades que afectan esta propuesta. Una de las más importantes es la misma crítica que se le hizo al ALCA sobre la falta de consulta y consenso entre los distintos actores sociales involucrados en la región, lo cual se aplica también al Alba, puesto que no ha convocado a los actores involucrados en este tipo de iniciativa para discutir esta propuesta. Además, la naturaleza de la iniciativa, con un fuerte peso unilateral, puede ser otra debilidad por ser convocada por el gobierno de Venezuela sin consultar de forma amplia a ninguno de sus socios comerciales en la región; por lo que no se han establecido mecanismos para la solución de controversias.

Otra crítica frente al Alba, consiste en el fuerte enfrentamiento entre Venezuela y EEUU, creando un clima de tensión y confrontación donde los países de la región necesariamente “deberían”

decidir si están a favor suyo o en su contra. Como nota ilustrativa, esto llevó al presidente Lula de Brasil a sostener que no se debe hacer ideología con las relaciones comerciales, y que Hugo Chávez debería recordar que su país le vende el 85% de su petróleo a EEUU⁴⁴. La última Cumbre de Petrocaribe realizada en Cuba a finales de 2007 pone de manifiesto que la política de trueque y créditos blandos de Venezuela está teniendo réditos importantes en la región. El ingreso de Honduras y la solicitud del nuevo gobierno de Guatemala de formar parte del mecanismo, además de la creación de una cesta de productos y servicios locales de los países miembros que sirva como instrumento de compensación del pago de la factura petrolera a Venezuela, reafirman la estrategia del presidente Venezolano de buscar que la deuda se convierta en mecanismo de integración, basándose en la experiencia exitosa de los últimos años con Cuba, Argentina y Uruguay⁴⁵.

1.6 Unión de Naciones Suramericanas

La UNASUR nace como iniciativa Brasileña en el año 2000 cuando el presidente Fernando Cardoso invitó a los presidentes de América del Sur a participar de la I Cumbre de Presidentes de Suramérica, donde se señalaron cinco decisiones fundamentales⁴⁶ i) Los países de América del Sur deben esforzarse juntos para mantener y consolidar la democracia, los derechos humanos y las libertades en la región y para esto debe tenerse en cuenta la historia de los grandes líderes de América del Sur que lucharon por la independencia y la libertad; ii) La Comunidad Andina y el Mercosur deben pasar a la configuración de una Zona de libre Comercio de América del Sur que incluya Guyana y Surinam; iii) Cada país debería elaborar planes y proyectos para el desarrollo energético y la infraestructura en materia de transporte para Suramérica; iv) La creación de un comité para combatir el lavado de activos, la corrupción y la delincuencia organizada y v) Fue creado un fondo regional para fomentar el desarrollo común de la ciencia y la tecnología. Estas cinco decisiones exponen en el debate regional la introducción de temas ajenos al comercio y de una agenda en materia de utilización de los recursos naturales como el gas o el agua, las comuni-

caciones a través de carreteras, ferrocarriles, vías navegables y puertos.

En julio de 2002 en Guayaquil, Ecuador se celebró la II Cumbre de Presidentes de Suramérica. El consenso de Guayaquil⁴⁷ emitido por la cumbre hizo hincapié en el desarrollo de la infraestructura física para la integración regional, lo que se conoce como el IIRSA, para facilitar la integración dentro de las tres principales zonas costeras y vincularlas con las regiones internas del continente, asimismo facilitar las comunicación terrestre y aérea dentro de las subregiones (Andes, Cono Sur, Amazonía, Caribe). Del mismo modo dentro de esta Cumbre se adoptó una Declaración sobre el mantenimiento de América del Sur como Zona de Paz, para hacer frente a la posible escalada del Conflicto Colombiano y también reducir el gasto militar del continente para liberar más recursos para la inversión. En la tercera cumbre de Presidentes de Suramérica en la ciudad de Cuzco en el 2004, fue lanzada la Comunidad de Naciones Suramericanas, que ayudaría a los países miembros a hacer frente a los desafíos de la Globalización. De esta cumbre surgen los documentos fundacionales de la UNASUR, que se conoce como la Declaración de Cuzco, que contempla tres puntos fundamentales a saber⁴⁸:

i. La Comunidad Suramericana de Naciones se conforma teniendo en cuenta la historia compartida y solidaria de nuestras naciones, demuestra que nuestros países poseen potencialidades aún no aprovechadas tanto para utilizar mejor sus aptitudes regionales como para fortalecer las capacidades de negociación y proyección internacionales. La convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional. Su compromiso esencial con la lucha contra la pobreza, la eliminación del hambre, la generación de empleo decente y acceso de todos a la salud y la educación como herramientas fundamentales para el desarrollo de los pueblos. La integración sudamericana es y debe ser una integración de los pueblos.

44. ALTMANN, OP CIT

45. Ibidem

46. CARDOSO, Fernando Enrique (2000). "Cúpula Sul-Americana: Uma Avaliação" in *Correio Brasiliense* 7.

47. Declaración del consenso de Guayaquil 2002. Revista Unidad Regional – Imágenes de Nuestra América No. 12. septiembre – diciembre de 2002. Ciudad de México.

48. Declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones III Cumbre Presidencial de Sudamérica. Comunidad Andina – Documentos. Cuzco diciembre de 2008.

ii. El espacio sudamericano integrado se desarrollará y perfeccionará impulsando los procesos de coordinación y concertación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico de sus relaciones externas. La convergencia entre Mercosur, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio. La integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica. Armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario. La transferencia de tecnología y cooperación en Ciencia, Educación y Cultura. Interacción entre las empresas y la sociedad civil en la dinámica de la integración del espacio sudamericano.

Y iii. La Acción de la Comunidad Sudamericana de Naciones establecerá e implementará progresivamente sus niveles y ámbitos de acción conjunta, promoviendo la convergencia y sobre la base de institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos y sin que implique nuevos gastos financieros.

En la reunión Cumbre de Brasilia, del 30 de septiembre de 2005, una Declaración Presidencial definió la Agenda prioritaria (el diálogo político, la integración física; el medio ambiente; la integración energética; los mecanismos financieros sudamericanos; las asimetrías; la promoción de la cohesión social, de la inclusión social, de la justicia social; y, las telecomunicaciones) y el programa de acción de la Comunidad, al mismo tiempo que aprobó las Declaraciones sobre la Convergencia de los Procesos de integración de América del Sur y sobre la integración en el Área de Infraestructura⁴⁹. En la reunión extraordinaria en diciembre de 2005 en Montevideo se decidió nombrar una Comisión Estratégica de Reflexión, que publicó el documento *Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones*; del cual se extraen los objetivos, principios, valores y estructura de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que serán declarados en Cochabamba en el año 2006.

Se consideraron una serie de principios rectores de integración:

I. Solidaridad y cooperación en la búsqueda de una mayor equidad, reducción de la pobreza,

disminución de las asimetrías y fortalecimiento del multilateralismo como principio rector de las relaciones internacionales.

II. Soberanía, respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los Pueblos según los principios y objetivos de las Naciones Unidas, asegurando la prerrogativa de los Estados nacionales a decidir sus estrategias de desarrollo y su inserción a nivel internacional, sin injerencias externas en sus asuntos internos.

III. Paz, para que América del Sur continúe siendo una Zona de Paz en la cual los conflictos internacionales se resuelven a través de la solución pacífica de controversias.

IV. Democracia y Pluralismo para consolidar una integración sin dictaduras y respetuosa de los derechos humanos y de la dignidad humana, de los pueblos originarios, de los afrodescendientes y migrantes, con igualdad de género y respeto a todas las minorías y sus manifestaciones lingüísticas y culturales, reconociendo el aporte de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil y su derecho a una participación democrática en cada uno de los países sudamericanos y en el proceso de integración.

V. Derechos humanos son universales, interdependientes e indivisibles. Se debe dar un impulso similar tanto al desarrollo de los derechos civiles y políticos, como a los derechos económicos, sociales y culturales, reconociendo el derecho al desarrollo como un derecho sustantivo, en la égida integradora y multidisciplinaria de los derechos humanos.

VI. Armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible garantizando que las preocupaciones de carácter ambiental y las referidas al cambio climático, estén presentes en todas las iniciativas de desarrollo regional, fundamentalmente en las obras de infraestructura y energía, preservando el equilibrio de los ecosistemas y a la protección de la biodiversidad, con reconocimiento y valoración de los conocimientos tradicionales⁵⁰.

Con la cumbre de 2008 en Brasilia, se da vida jurídica Internacional a la Unión de Naciones Suramericanas, una iniciativa de integración sobre la cual se tejen una serie de interrogantes sobre su verdadero alcance en el desarrollo de un camino mancomunado de los Estados Partes hacia la consolidación de la integración en materia económica y el paso hacia la integración política. Has-

49. OBSERVATORIO UNASUR. www.comunidadandina.org/observatorio-unasur/antecedentes

50. Declaración de Cochabamba. II Cumbre de la Comunidad Suramericana de Naciones. 2006. Comunidad Andina – Documentos Internacionales.

ta este momento la integración en América del Sur, ha logrado una estructura institucional fuerte más no del todo vinculante y eficaz con la CAN y avances significativos en materia de intercambio comercial y preferencias arancelarias con el MERCOSUR, pero no se puede desconocer que a pesar del “giro a la izquierda” que vive la región no se ha logrado hablar de un mismo lenguaje en materia de integración para el Sur del continente, lo que nos deja claro que no es la afinidad ideológica la que garantiza el éxito de los procesos integradores, sino la decisión firme desde las políticas internas de que en la ecuación costo – beneficio estar juntos nos beneficia, aunque no se gane al principio con la misma abundancia, que estar cada uno por separados percibiendo algunos logros, pero a costa de la estabilidad regional, que nunca hemos tenido.

Los ocho años que tomó la cristalización en un ente jurídico concreto de las cumbres de presidentes suramericanos, desde el punto de vista de este trabajo, entrañan fortalezas para resaltar como que las declaraciones hechas desde el 2000 hasta el Tratado constitutivo han sido producto de estudios interdisciplinarios de las principales necesidades de los Estados Partes y de la Región en general y que al ser traducidos en objetivos, valores y principios recogen no la visión partidista o ideológica de un sector regional, sino que es el reflejo de la realidad de precario desarrollo de Suramérica.

En el aspecto jurídico institucional el Tratado contempla:

- i. Consejo de jefes y jefas de gobierno: con reuniones anuales de Jefes de Estado, en el país que cierre su período como Presidente Pro-Tempore; luego, continúa por orden alfabético, de acuerdo al orden establecido en el Tratado). Estas reuniones no son sólo informales; se expresan como Consejo, la más alta autoridad de UNASUR;
- ii. Reuniones semestrales ordinarias de Cancilleres (una de ellas, en los días previos a la reunión anual de Jefes de Estado). También, como Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- iii. Reuniones y consultas periódicas del Comité de Delegados, compuesto por funcionarios de alto nivel de las Cancillerías;

iv. Por otro lado, existe la herencia de los mecanismos de integración⁵¹: una Secretaría General, mecanismo de los Grupos Sectoriales;

v. Además, la previsión sobre un espacio Parlamentario Suramericano. No se ha previsto hasta ahora un mecanismo jurisdiccional, lo cual constituye un elemento de debilidad del esquema propuesto. Se han celebrado ya varias reuniones de Presidentes de Cortes Supremas de Suramérica, pero de momento ha sido para conocerse ya que nunca en la historia se habían reunido, y para socializar el funcionamiento de sus respectivas Instituciones en relación con sus Estados y en ellas mismas, así como para tratar de abrir espacios a una compatibilización judicial gradual. Es un primer paso, aún muy restringido y quizás tímido, pero es un avance importante frente a la inexistencia previa de vasos comunicantes en esta materia. Lo claro es que no hubo consenso para idear un mecanismo semejante al existente en Europa o en la CAN, seguramente por la importancia que algunos prefieren otorgar a lo inter-gubernamental y a las soberanías nacionales⁵².

El proceso descrito sobre el origen de la UNASUR, es una positiva mirada al interior del Sur, quiénes somos como Estado y qué tenemos para ofrecernos mutuamente y cómo ofrecerlo al exterior. Todo ello requiere una interacción reflexiva y aprehensiva del fenómeno de la integración para la construcción ya sea de un Nuevo Ente Supranacional Suramericano, o al menos de consolidar compromisos de cooperación, planteados desde presupuestos sociales, y aún más que sociales, de ciudadanía de base, por cuanto pretenden un impacto directo en el ciudadano común de Suramérica; el Estado y la Economía al servicio de un objetivo concreto; aunque parezca un presupuesto anacrónico e irrealizable se está mirando la integración como un medio de desarrollo sostenible con impacto general y no sólo ventajas aduaneras y comerciales que han demostrado impactos sectoriales a nivel interno.

Por lo tanto, el eje central sobre el cual se quiere basar este nuevo proyecto es la ciudadanía suramericana, sustentada en una identidad común; pero para alcanzar este presupuesto es necesario trascender de los elementos meramente ideológicos y traducir en políticas de Estado, normativa-

51. CARDONA, OP CIT

52. *Ibidem*

mente incrustada en los ordenamientos jurídicos suramericanos la necesidad de la integración y dotarla con todo el peso institucional e incluso coactivo que confiere el derecho para que el ciudadano, blanco del proceso, lo reconozca y asimile como propio. Al decir de Habermas: “Un orden jurídico no solo tiene que garantizar que cada persona sea reconocida en sus derechos por todas las demás personas; sino que el reconocimiento recíproco de los derechos de cada uno por todos los demás tiene que descansar en leyes que serán legítimas en la medida en que garanticen iguales libertades a todos, de suerte que la libertad del arbitrio de cada uno sea compatible con la libertad de cada uno de los demás”⁵³. Lo que se traduce que toda la normatividad y la maquinaria institucional que se emplee en la Unasur, para que logre el cometido de una ciudadanía común debe enmarcarse en la categoría del reconocimiento y defensa de los derechos fundamentales de los miembros individualmente considerados en la integración. En otras palabras el sujeto, el ciudadano común, debe ser jurídica y políticamente vinculado al proceso para que sean obligatorias y permanentes en el tiempo las políticas que se implementen con fundamento en la integración.

La ciudadanía, es una categoría ontológica que confiere legitimidad a un sistema político democrático, representa un elemento prioritario en lo que respecta a la conformación del espacio suramericano. Ella delimita a partir de una idea del discurso público, una perspectiva normativa en la constitución de un marco político. Todo proceso que se dirija a la conciliación entre soberanía y el elemento supranacional de la integración, debe contener un derecho político que represente la estabilidad jurídica para la concordancia de las libertades individuales y el consenso, que implica, la unión.

2. Consideraciones finales

Los procesos de integración están inexorablemente vinculados a las políticas internas y las directivas Constitucionales de cada Estado Parte. Las constituciones latinoamericanas están impregnadas de la corriente neoconstitucionalista proveniente de Europa Continental, por lo que no es extraño que ante la creación de nuevos es-

cenarios de integración éstos contemplen nuevos objetivos a alcanzar como el desarrollo de los pueblos y la superación de las asimetrías sociales. Pero uno de los retos a los que se enfrenta el paradigma neoconstitucional en los procesos de integración es el hiperpresidencialismo que ha sido un rasgo característico de los sistemas políticos del subcontinente. A lo largo de su historia, la institución presidencial no sólo ha aglutinado tradicionalmente las funciones de jefatura del Estado, de dirección de las relaciones internacionales y de poder reglamentario, sino que, tras el advenimiento de la llamada deslegalización, correlativa al Estado Social, se ha convertido también en una instancia legislativa, que sustituye al Congreso en la regulación de temas técnicos y económicos⁵⁴; lo que ha constituido un factor para retrasar los objetivos generales de la integración a pesar de sus loables metas porque se sujeta a políticas gubernamentales transitorias.

Este aspecto, asimismo restringe el acceso a la democracia participativa en estas instancias de poder, al decir del doctor Carlos Bernal Pulido⁵⁵, el déficit más notable de igualdad de representación política de América Latina es el que concierne a su participación en la construcción de un marco que supere al estatal y que sea apropiado para enfrentar los retos de justicia dentro de la globalización.

El otro desafío a enfrentar es que trasciende del ámbito externo del derecho de la integración al interno de cada nación, la toma de conciencia de que el terrorismo, las crisis económicas y los cataclismos telúricos, políticos y sociales, que en todo tiempo acechan la estabilidad de nuestras naciones, no pueden promover la restricción sin límite de la libertad y a soslayar que la pervivencia del Estado no puede pretenderse a costa de los derechos fundamentales. La aciaga doctrina de la seguridad nacional se ha sustituido por la convicción de que la propia existencia del Estado se justifica sólo en la medida en que pueda proteger los derechos fundamentales y garantizarles un grado óptimo de eficacia.

El desafío mismo que impone la globalización está transformando nuestra manera de concebir las relaciones entre el individuo y lo público. A lo

54. BERNAL PULIDO, Carlos. El Neoconstitucionalismo y la Normatividad del Derecho. Universidad Externado de Colombia. Bogotá 2009.

55. *Ibidem*

53. HABERMAS. OP CIT. Facticidad y Validez.

largo del XX estas relaciones se articulaban con base en un modelo keynesiano que partía de la suposición de que el Estado nacional era la institucionalización idónea de lo público. La globalización ha puesto en evidencia que, en América Latina y en el mundo entero, las posibilidades que tenga el individuo de vivir una buena vida ya no depende sólo del Estado, sino de procesos que superan sus fronteras territoriales, de procesos supraestatales, internacionales o incluso no estatales⁵⁶.

Por lo tanto la idea de solidaridad que se sitúa entonces en el centro de la renovada definición de bien común, no puede seguir concibiéndose como el corolario indefectible del ejercicio de la libertad individual⁵⁷. Esto no puede conseguirse con Estados aislados, los ciudadanos debemos reclamar una labor activa de colaboración de los organismos internacionales de integración para generar las condiciones materiales adecuadas para que los habitantes de su ámbito territorial ejerzan su libertad y su autonomía pública. Los procesos de integración reflejo de Estados Constitucionales y Sociales de Derecho, deben procurar el desarrollo de todos los componentes sociales del tejido humano en su interior y la defensa de los derechos individuales y sobre todo los colectivos y del ambiente dándole alcance de protección a las grandes “minorías” que conforman el multiculturalismo latinoamericano; citando a Tugendhat, el sistema de derechos fundamentales no puede sostenerse sobre la presunción errada de que la sociedad está conformada enteramente por individuos capaces, autónomos y autosuficientes, que además intervienen en condiciones de igualdad en la toma de decisiones políticas. Por esta razón, su base no puede estribar en el concepto de libertad sino en el de necesidad o, con mayor precisión, de necesidades inherentes al hombre⁵⁸.

De este modo, sólo con la unión de los recursos, riquezas, culturas y políticas de Estado vinculantes de los Estados Partes en los procesos de integración se puede lograr la capacidad económica para solidarizarse en pie de igualdad con los necesitados, es decir los ciudadanos. De continuar sólo en el cumplimiento del deber que impone la Constitución a los dirigentes de propiciar

espacios de unidad latinoamericana y del Caribe y materializarse unívocamente en declaraciones, cumbre y organismos sin fuerza jurídica vinculante... se llegará entonces a la conclusión de que los derechos sociales de los ciudadanos permanecerán siempre como una promesa incumplida de sus Constituciones y de los documentos internacionales que los contienen.

Bibliografía

Altann, Josette (2008). ALBA: ¿Un Proyecto Alternativo para América Latina? Real Instituto Elcano. Área: América Latina - ARI N° 17/2008.

Banochok, Luis Alberto (2005). Alternativa bolivariana para las Américas y el Caribe A.L.B.A. Argentina: El Cid Editor. p 13.

Bernal pulido, Carlos. El Neoconstitucionalismo y la Normatividad del Derecho. Universidad Externado de Colombia. Bogotá – 2009.

Cardona, Diego (2008). El ABC de UNASUR Doce Preguntas y Respuestas. Revista de la Integración. Secretaría General de la Comunidad Andina. Julio 2008 No2. ISSN1999-236X

Cardoso, Fernando Enrique (2000). “Cúpula Sul-Americana: Uma Avaliação” in *Correio Brasiliense* 7.

Centro Interuniversitario de Desarrollo, Cinda Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar, Manual de Integración Latinoamericana. IAEAL. CINDA, 1987. Pág. 95-96.

Cepal (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Naciones Unidas (L/G1801 SES. 25/4). Santiago de Chile.

Declaración de Cochabamba (2006). II Cumbre de la Comunidad Suramericana de Naciones. Comunidad Andina – Documentos Internacionales.

Declaración del Consenso de Guayaquil (2002). Revista Unidad Regional – Imágenes de Nuestra América No. 12. Septiembre – diciembre de 2002. Ciudad de México.

Declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones (2008). III Cumbre Presidencial de Sudamérica. Comunidad Andina – Documentos. Cusco.

Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión (2006). Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur hacia la Unión Sudamericana de Naciones. Comunidad Andina – Documentos Internacionales.

Guerra Vilaboy, Sergio y Maldonado Gallardo, Alejo (2000). Raíces Históricas de la integración Latinoamericana. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Pág. 81.

Habermas, Jürgen. La idea Kantiana de Paz Perpetua.

56. Anales de la Cátedra Francisco Suárez, citado por BERNAL PULIDO.

57. M. BORGETTO. La notion de Fraternité en Droit Public Francais. Citado por BERNAL PULIDO, Carlos.

58. TUGENDHAT. Lecciones de ética, Barcelona, Gedisa, 1997, pp 338 y ss.

Desde la distancia histórica de doscientos años. *Revista Isegorias*/16. 1997. P 61 – 90.

Habermas, Jürgen (1998). *Facticidad y Validez*. Editorial Trotta. Madrid.

Lleras Restrepo, Carlos (Presidente de Colombia) *Discurso Inaugural del Pacto Andino*. Cartagena 26 de enero de 1969.

Martínez Dalmau, Rubén (2007). *La integración en el nuevo constitucionalismo latinoamericano*. Universidad Externado de Colombia. Cátedra Jean Monet. Pág. 74.

Quenan, Carlos (2006). *¿Qué pasa con la integración económica andina?* Venezuela: Red Revista Geoenseñanza, p 7. <http://site.ebrary.com/lib/unortesp>

Sánchez Daza, Germán (2006). *La nueva integración económica de América Latina y el Caribe: balance y pers-*

pectivas en el cambio de siglo. México: Red Aportes.

Schott, Jeffrey (2005). *The free trade area of Americas: Current Status and Prospects*. Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series Vol.5 No. 15. www6.miami.edu/eucenter.

Tomasino, Luciano (1981). *La Integración y el Cambio de las estrategias de desarrollo de los países latinoamericano*. Ediciones Cinde. Santiago de Chile. Pág. 66.

Vaillant, Marcel (2007). *Convergencias y divergencias de la integración Sudamericana*. División Comercio Internacional e Integración. Serie comercio internacional No. 83. Cepal. Santiago de Chile.

Fuentes consultadas por internet

www.aladi.org/presentación

www.alternativabolivariana.org/queeselalba