

América Latina y el Caribe:
¿fragmentación o convergencia?
Experiencias recientes de la integración

Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.)

América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

Fundación Carolina
Calle General Rodrigo N. 6
Edificio Germania 28003
Madrid-España
información@fundacioncarolina.es

ISBN: 978-9978-67-185-6
Cuidado de la edición: Bolívar Lucio
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: diciembre, 2008

Presentación	9
<i>Adrián Bonilla</i>	
Prefacio	11
<i>Carmen Miró</i>	
Introducción	
Integración en América Latina: procesos contradictorios, pero necesarios	15
<i>Josefette Altmann y Francisco Rojas Aravena</i>	
PRIMERA PARTE	
VISIONES GLOBALES DE LA INTEGRACIÓN	
América Latina: integración comercial, complementariedad productiva y cooperación	31
<i>Enrique Iglesias</i>	
La integración latinoamericana en el escenario global	37
<i>Enrique García</i>	
América Latina: la integración regional, un proceso complejo. Avances y obstáculos	41
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	

Certezas e incertidumbres de los procesos de integración regional	75
<i>Victor Rico</i>	

Integración en América Latina: ¿Cómo alcanzar la integración real?	81
<i>Tomás Mallo</i>	

SEGUNDA PARTE
ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

La integración: instrumento del desarrollo humano	89
<i>Rodrigo Borja</i>	

Desafíos de la coyuntura actual para la integración latinoamericana	105
<i>Luis Maira</i>	

América Latina: ¿una región dividida o integrada?	117
<i>Josette Altmann</i>	

Plan Puebla Panamá: retos de la integración mesoamericana	133
<i>Héctor Romero</i>	

La integración en América Latina: convergencia y fragmentación	143
<i>Oswaldo Martínez</i>	

TERCERA PARTE
BLOQUES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN

Comunidad andina: un proyecto de integración, desarrollo e inserción externa	155
<i>Alfredo Fuentes</i>	

Logros y desafíos de la integración regional: el caso de MERCOSUR	207
<i>Carlos Álvarez</i>	

El estado de la integración en América Latina: ¿un proceso convergente o un proceso fragmentado? El caso de América Central	227
<i>Elaine White</i>	

La AEC en el contexto del nuevo regionalismo	253
<i>Rubén Silié</i>	

ANEXOS

Principales acontecimientos en América Latina en 2007	263
<i>Tatiana Beirute</i>	

Bibliografía sobre integración en América Latina. Período 2007	281
<i>María Cecilia Corda, Nilma Martins, Eustolia Muciño, Paula Pardo</i>	

Algunos indicadores económicos, sociales y políticos de América Latina: 2000-2007	293
--	-----

Relación de autores	305
--------------------------------------	-----

Segunda parte
Esquemas de
integración regional

La integración: instrumento del desarrollo humano

Rodrigo Borja*

El tamaño del mercado interno fue siempre un factor condicionante del desarrollo de un país. Este no puede ir más allá de las posibilidades que le ofrece la dimensión de su mercado. Para superar esa limitación se ha acudido a la integración económica como un instrumento de desarrollo a disposición de los países de mercado insuficiente —y aun de los países grandes que desean ampliar su ámbito económico—, para formar espacios económicos más amplios y dinámicos que posibiliten la producción en escala, los bajos costes de producción y la incorporación de moderna tecnología.

La integración tiene varias etapas. Comienza con la formación de una *zona de libre comercio*, sigue con la implantación de la *unión aduanera* y avanza hacia el establecimiento del *mercado común*.

La zona de libre comercio se forma por el abatimiento de las barreras arancelarias y la apertura recíproca de mercados entre los países que la conforman. El territorio de ellos constituye un solo y gran mercado para los productos de los países integrados, pero cada uno de ellos mantiene sus aranceles aduaneros con respecto a los países de fuera de la región.

La unión aduanera adviene cuando a la zona de libre comercio se le añade un arancel externo común, destinado a gravar los bienes procedentes de “terceros países”, o sea de países de fuera del área.

Si además se armonizan las legislaciones y las políticas macroeconómicas, se avanza hacia el mercado común, que implica el libre tránsito de

* Presidente de la República de Ecuador 1988-1992

todos los factores productivos: personas, fuerza laboral, bienes, servicios, capitales, conocimientos científicos, tecnologías e información.

Este es el proceso de integración económica.

Se puede ir más lejos, como ha hecho la Unión Europea, pero esta es una dimensión política y no solamente económica de la integración porque además de haber adoptado una moneda única –el euro– y de haber creado un aparato institucional encargado de manejar la política monetaria común, establece parámetros dentro de los cuales han de moverse las variables de la deuda pública, la inflación, el déficit fiscal, los tipos de interés y las tasas de cambio de todos los países miembros.

Al comienzo, la integración fue un instrumento de desarrollo de los países pequeños, cuya estrechez del mercado, bajo poder adquisitivo de la población y altos índices de marginación social produjeron un estrangulamiento económico que resultaba imposible de superar dentro de los marcos nacionales. Pero los países grandes han visto también en ella un medio para acelerar su desarrollo, mejorar su competitividad y colocar sus excedentes de producción en nuevos mercados.

La integración supone la creación de autoridades comunitarias con poder para legislar, imponer el cumplimiento de los acuerdos entre los países, dirimir los conflictos que surjan entre ellos y, en general, conducir el proceso integrador. En otras palabras, implica erigir un poder vinculatorio sobre los países miembros. Pero esto suscita un problema de soberanía. ¿Hasta qué punto la creación de organismos supranacionales, dotados de normas y autoridad cuyas disposiciones son de obligatoria observación para los Estados, significa una merma del concepto clásico de soberanía? ¿La formación de un organismo comunitario, con facultades para tomar decisiones *erga omnes* sobre los Estados, es compatible con ella?

El tema empezó a discutirse hace mucho tiempo, en los albores mismos de los proyectos de integración. Recuerdo haber asistido, en febrero de 1967, en Bogotá a una mesa redonda organizada por el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales y patrocinada por la Universidad Nacional de Colombia, que enfrentó a *constitucionalistas* e *internacionalistas* en la discusión de este asunto. La conclusión a que lle-

gamos fue que, en materia de principios, no hay incompatibilidad entre integración y soberanía. La formación de órganos comunitarios, bajo un sistema jurídico específico –el Derecho de Integración o Derecho Comunitario–, no menoscaba sino que reafirma el concepto de soberanía puesto que cada uno de los Estados que participa en el proceso lo hace voluntariamente y limita los alcances de su propio poder a cambio de las ventajas económicas que la supeditación a un orden comunitario le puede ofrecer. Se trata, en realidad, de una *autolimitación*. Y esta es una potestad propia de los entes soberanos. La soberanía es, por definición, la facultad de los Estados para auto-obligarse y autodeterminarse.

Las primeras iniciativas de integración se dieron en Europa a fines de la década de los 40 con el establecimiento de la *unión aduanera* entre Bélgica, Holanda y Luxemburgo (Benelux) y con la formación de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), de la Unión Europea de Pagos y de la Autoridad Internacional del Ruhr. Esta primera fase del proceso culminó con la suscripción del tratado de Roma el 25 de marzo de 1957, que estableció la Comunidad Económica Europea (CEE).

El *plan Marshall* de los Estados Unidos, que se implantó en 1948 para la rehabilitación económica de los países europeos afectados por la guerra, creó la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), que fue probablemente el primer escalón del proceso de integración de Europa occidental. La OECE se transformó, con el pasar del tiempo, en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que actualmente tiene como miembros a Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

Como respuesta al plan Marshall y a la OECE, los países de la órbita marxista formaron el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), conocido también como el COMECON. Esto ocurrió en enero de 1949. Sus fundadores fueron la Unión Soviética, Checoslovaquia, Hungría, Rumania y Bulgaria. Después ingresó Albania pero abandonó la organización en 1968, a raíz de las desavenencias sino-soviéticas. En 1962 entró Mongolia y Cuba en 1973. Pero sus resultados fueron muy pobres. Desde

su fundación hasta la muerte de Stalin en 1953, su acción se limitó casi por completo a registrar los acuerdos de pagos bilaterales concluidos entre los países miembros. A partir de 1954 el COMECON dinamizó algo: su operación. Propició la celebración de los llamados *acuerdos de especialización*, con el énfasis puesto en la industria pesada, en virtud de los cuales cada país miembro tomó para sí la construcción de determinados tipos de máquinas a fin de aprovechar la economía de escala. Pero los países tuvieron que afrontar serios problemas de costes, de calidad y de precios en su producción industrial.

La convertibilidad en la moneda que utilizaban en sus transacciones fue también un problema, puesto que ni aun los “rublos convertibles” llegaron a ser eficaces medios de pago internacionales. La organización entró en crisis en 1990, en la reunión celebrada en Sofía, en que se produjeron las más virulentas críticas al sistema. Los delegados, al evaluar sus rendimientos en cuarenta años, condenaron el “despilfarro energético”, el “sobredimensionamiento de la industria pesada”, la “subordinación a los intereses soviéticos” y muchas otras anomalías. Las dificultades fueron tan grandes que el 27 de junio de 1991 se firmó el acuerdo de disolución del COMECON.

La formación de la *Comunidad Económica Europea*, a partir de la suscripción del Tratado de Roma el 25 de marzo de 1957 por parte de los seis países iniciadores –Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y Holanda–, fue la culminación de los esfuerzos emprendidos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial para unificar Europa Occidental y formar su mercado común. Actualmente, los miembros de la Unión Europea suman 27 países –sin que esta sea una cifra final–, cuyos territorios forman un solo mercado común y es el proyecto más avanzado del mundo en materia de integración.

El *Tratado de la Unión Europea* –conocido también como *Tratado de Maastricht*–, firmado el 7 de febrero de 1992, dio una nueva estructura y alcances al proceso de integración de Europa, entre otras razones, porque produjo el nacimiento de la *Unión Económica y Monetaria (UEM)*, creó el *euro* como moneda común europea y estableció las autoridades supranacionales para administrarla.

El europeo es, sin duda, el proceso comunitario más avanzado que está en marcha en el mundo, pero no está exento de dificultades. En septiembre de 1994 los gobiernos de Francia y Alemania, impacientes ante la lenta marcha de la integración, adoptaron la idea de la “Europa a varias velocidades” y plantearon la división de los países miembros de la Unión Europea en tres grupos concéntricos, según su nivel de adaptación a la legislación comunitaria: los países mejor integrados forman el núcleo central (presumiblemente Francia y Alemania), luego viene el grupo de los que aún no están preparados económica o políticamente para la plena integración y finalmente el tercer círculo de países menos comprometidos con la unión total.

La construcción de la Unión Europea representa un fenómeno nuevo en la Ciencia Política y en el Derecho Internacional porque la suya no es una vinculación federal ni confederal de Estados. Es algo diferente. Pretende la creación de un espacio político en el que deben coexistir los Estados miembros con la Unión y somete el concepto de soberanía a un desdoblamiento funcional entre la esfera de autoridad de los Estados y una suerte de “soberanía comunitaria” o “soberanía compartida” en áreas definidas como de interés común.

Para avanzar hacia la integración política y la implantación de una Constitución europea –con órganos supranacionales de gobierno en ciertas áreas de la gestión pública comunitaria– los presidentes y jefes de gobierno de los entonces veinticinco Estados de la Unión Europea suscribieron en Roma el 29 de octubre del 2004 el tratado por el que se aprobó el proyecto de Constitución destinada a establecer un gobierno transnacional sobre los Estados de la Unión Europea, tan pronto como estos lo ratificaran de acuerdo con sus normas de Derecho internas.

Cada Estado miembro sometió el proyecto de Constitución a ratificación; de acuerdo con sus normas nacionales, es decir, por la vía del referéndum, en unos casos, o por la aprobación parlamentaria, en otros. Sin embargo, el resultado no fue uniforme. Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, y Lituania ratificaron el tratado por vía parlamentaria. España y Luxemburgo lo hicieron también por esta vía pero con previos referendos no vinculantes. Dinamarca lo ratificó mediante referéndum vinculante. Pero Francia y

Holanda dijeron “no” a la Constitución europea en sus respectivas consultas populares y paralizaron el proceso.

En Latinoamérica, la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), creada en 1948 por las Naciones Unidas, empezó a hablar en esos años del proyecto de unión aduanera y de la unidad de cuenta entre los países latinoamericanos. Posteriormente, en 1956, defendió la idea de constituir un “mercado regional” sudamericano como instrumento para acelerar el proceso de industrialización en que estaban empeñados los gobiernos de la región en aquel tiempo.

El mercado común centroamericano fue el primero de los proyectos de integración subregional de América Latina. Se le dio forma a través del tratado de Tegucigalpa, celebrado el 10 de junio de 1958, entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Estos países suscribieron después otro instrumento para establecer las nuevas bases y proyecciones de su proceso integrador: el tratado general de integración económica centroamericana celebrado en Managua el 13 de diciembre de 1960. Pero los problemas políticos y militares que se suscitaron en la zona detuvieron el proceso integrador por largo tiempo y recientemente, pacificada la subregión, ha comenzado nuevamente a marchar.

En 1960, como culminación de esta primera etapa de lucubraciones integracionistas, se firmó en Montevideo el tratado que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), para la conformación de una *zona de libre comercio* como paso previo a la implantación de un *mercado común* regional en el plazo de doce años.

Nueve años más tarde, dentro del marco del tratado de Montevideo, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú firmaron el 26 de mayo de 1969 el Acuerdo de Integración Subregional –llamado también Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino– que dio inicio al proceso de integración de la subregión andina, al que se adhirió Venezuela en 1973 y del que se desprendió Chile bajo la dictadura de Pinochet en 1976.

Sus dos principales instrumentos fueron el programa de liberalización comercial automático e irreversible, en el que Colombia y Chile tenían ventajas evidentes, y el sistema de programación industrial que se propuso distribuir equitativamente las oportunidades de los sectores más dinámicos de la industria, que requieren grandes escalas de producción y

suponen importantes saltos tecnológicos –como la industria automotriz, la petroquímica, la siderúrgica, la farmacéutica– entre los países miembros, a fin de lograr en lo posible un desarrollo equilibrado de todos ellos. El programa de la industria metalmeccánica se aprobó en agosto de 1972 y el de la industria petroquímica fue suscrito en agosto de 1975. Sin embargo, ambos programas fracasaron poco después porque resultaron inaplicables en la práctica.

En 1970 se aprobó el Régimen Común de Tratamiento a la Inversión Extranjera y sobre Marcas y Patentes –mejor conocido como la *Decisión 24*– que contuvo una serie de normas muy severas para la recepción de capitales del exterior, la operación de las empresas extranjeras, la transferencia de sus acciones a inversionistas nacionales, la expatriación de capitales, la remisión de utilidades y, en general, el manejo de la inversión extranjera directa e indirecta en los países andinos.

Fue precisamente la discrepancia de opiniones respecto de este documento el principal motivo del retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena en 1976.

Para su operación, el Pacto Andino creó una secretaría técnica, que fue la *Junta* –representante del interés comunitario y con iniciativa para desplegar acciones integradoras– y la *Comisión* que fue el órgano colegiado compuesto por los representantes de los países, con capacidad política para aprobar decisiones colectivas y recomendar medidas a la Junta. El esquema operativo original del Pacto Andino demandó también un fuerte aparato institucional en cada uno de los países. Unos crearon ministerios de la integración; otros, unidades administrativas especiales, pero todos asistieron al proceso con poderosos instrumentos gubernativos.

Pueden establecerse tres etapas en el desarrollo de la integración andina: la primera, muy dinámica, que se extendió hasta 1975, en que se crearon los órganos meta-nacionales para la conducción del proceso, se establecieron programas de desgravación arancelaria, se adoptó un régimen común de tratamiento a la inversión extranjera y se implantaron programas sectoriales de desarrollo industrial. Después vino la etapa de estancamiento, en que el proceso perdió dinamismo a causa de las dificultades financieras de los países integrados, que bajaron los niveles de su comercio recíproco y de los incumplimientos de los compromisos contraídos.

La tercera etapa de recuperación y reactivación del Pacto Andino que se inició en 1989 gracias a la decisión tomada en Caracas por los presidentes Carlos Andrés Pérez, Virgilio Barco, Rodrigo Borja y Alan García de vigilar directamente la marcha del proceso de integración y de reunirse dos veces por año en el marco del *Consejo Presidencial Andino* –que fue la nueva y superior instancia política que ellos crearon– para pasar revista a las acciones cumplidas en el semestre. Esto dio dinamismo al proceso. En esta etapa se estableció la zona de libre comercio y, con la adopción del arancel externo común, se formó sobre ella la unión aduanera a partir del 1 de febrero de 1995, en preparación del mercado común andino que debía venir más tarde.

No obstante sus tropiezos y limitaciones, el proceso de integración andina es, sin duda, desde el punto de vista técnico e institucional, el mejor logrado de los que se han puesto en marcha en América Latina hasta la presente fecha y es el único que tiene una instancia judicial comunitaria –el Tribunal Andino de Justicia– para solucionar las controversias entre los países miembros con ocasión o por consecuencia de los acuerdos de integración.

Hasta la separación de Venezuela en el año 2006, el sistema andino de integración involucraba cinco países que, en conjunto y según datos de comienzos de este siglo, representaban una población total de 111 millones de personas sobre un territorio de 4,7 millones de kilómetros cuadrados, que generaban un producto interno bruto de 292 000 millones de dólares anuales y cuyo comercio exterior representaba 78 000 millones de dólares por año.

Sobre la base de la zona de libre comercio formada por los países andinos, se implantó, a partir del primero de febrero de 1995, la unión aduanera entre tres de ellos: Venezuela, Colombia y Ecuador, que desde esa fecha aplican un *arancel externo común* a su comercio con los restantes países del mundo.

En el período comprendido entre 1990 y 1995, según informaciones de la JUNAC, el grupo andino incrementó su comercio intrasubregional a un ritmo del 27% anual, aunque no fue un crecimiento simétrico puesto que el Ecuador alzó sus ventas de 188,5 millones de dólares a 364; Bolivia de 59,9 a 199 y Perú de 214 a 412, mientras que Colombia las

aumentó de 327,7 a 1 805 y Venezuela de 493,6 a 1 847 millones de dólares. Lo cual demuestra que, con mucho, estos dos países fueron los beneficiarios principales de la integración puesto que quintuplicaron y cuadruplicaron respectivamente sus colocaciones en el mercado andino.

En abril de 1996 los presidentes de los países andinos, reunidos en la ciudad de Trujillo, Perú, tomaron dos resoluciones de carácter formal: sustituir la denominación de “Pacto Andino” por la de “Comunidad Andina”, obedeciendo probablemente a la influencia europea, y crear una instancia intermedia de conducción del proceso: el consejo andino de ministros de relaciones exteriores.

Los órganos de conducción y de administración de la integración subregional son: a) el *Consejo Presidencial Andino*, constituido por los jefes de Estado de los países integrados, que ejerce la máxima autoridad en el proceso integrador y cuya misión principal es definir políticas, emitir normas directrices, evaluar el proceso de integración y supervisar la conducta de los órganos inferiores; b) el *Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores* que formula la política exterior de los países miembros en los asuntos de interés subregional; c) la *Comisión de la Comunidad Andina*, compuesta por los ministros encargados del comercio exterior, que conduce el intercambio de productos en el mercado ampliado, evita las distorsiones en la competencia y adopta las decisiones necesarias para la marcha del proceso; d) la *Secretaría General*, que es el órgano ejecutivo que aplica las resoluciones de los órganos anteriores y ejerce las funciones administrativas; e) el *Parlamento Andino*, compuesto de cinco legisladores de cada uno de los países miembros, que es un foro de discusión y apoyo político al proceso de integración. A partir del año 2005 los parlamentarios andinos son elegidos directamente por los ciudadanos de cada Estado, en forma semejante a la del Parlamento Europeo; f) el *Tribunal Andino de Justicia*, que es el órgano jurisdiccional de la Comunidad encargado de declarar a quién asiste el Derecho en los casos de litigio entre los países por causa de violación de las normas de la integración o de incumplimiento de los compromisos contraídos y g) los consejos consultivos empresarial y laboral que, integrados por dirigentes de las cámaras de la producción y de los sindicatos de trabajadores, respectivamente, participan en las deliberaciones de la integración andina.

La Comunidad Andina cuenta con la *Corporación Andina de Fomento (CAF)* y con el *Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)* como entidades financieras y crediticias encargadas de costear los proyectos de importancia de sus países en el ámbito de la integración o fuera de él.

Además existen tres convenios relacionados con su política social: el *Convenio Andrés Bello*, que es un instrumento de integración cultural y educativa, con sede en Bogotá; el *Convenio Hipólito Unanue* referente a la salud humana, con sede en Lima; y el *Convenio Simón Rodríguez*, localizado en Quito, que versa sobre la integración laboral y la seguridad social.

Forman también parte de la estructura operativa de la Comunidad: el Consejo Consultivo Laboral Andino y el Instituto Laboral Andino, con sede en Caracas, encargados de desarrollar programas de capacitación laboral; la Asociación de Empresas Estatales de Telecomunicaciones (ASETA), cuya misión es impulsar el desarrollo y la modernización de las telecomunicaciones para servir a la integración andina; y los consejos de planificación monetaria y cambiaria, de financiamiento, de política fiscal, de comercio exterior, de turismo, de cuestiones sociales, de salud, de integración física, de asuntos agropecuarios, de materias aduaneras, de política industrial y de ciencia y tecnología, que operan como entes consultivos de los órganos comunitarios.

En abril de 1997 el Gobierno del Perú anunció la decisión de separarse definitivamente de la Comunidad Andina, con la que había suspendido sus compromisos a partir de 1992 a causa de su crisis económica interna, pero más tarde revisó esta decisión. El Gobierno peruano estuvo en desacuerdo con el arancel externo común, que de todas maneras significa cierto grado de protección industrial. El presidente Alberto Fujimori explicó en aquella oportunidad que su país “ha abierto su economía al mundo aplicando una política económica basada en el principio de la libre competencia, que debe ser el sustento de su relacionamiento con las demás naciones del mundo” e insistió en que deben eliminarse los subsidios y otras medidas que afectan en la subregión el comercio libre, dinámico, transparente y leal.

El 19 de abril del 2006, reunidos en Asunción para tratar el proyecto de construcción de un gasoducto para abastecer de gas boliviano a Paraguay y Uruguay, los presidentes Evo Morales de Bolivia y Hugo Chá-

vez de Venezuela declararon “muerta” a la Comunidad Andina de Naciones a causa de los tratados de libre comercio firmados por Colombia y Perú con los Estados Unidos. Chávez afirmó que la CAN “solo sirve a las élites y a las transnacionales”. Pocos días después, el Gobierno venezolano comunicó formalmente la separación de su país de la Comunidad Andina.

The Caribbean Community & Common Market (CARICOM) fue establecido el 4 de julio de 1973 para propender a la integración económica de los pequeños países del Caribe, coordinar su política exterior y fortalecer la cooperación económica, cultural, científica y tecnológica entre ellos.

El acuerdo prevé varias instancias administrativas, la principal de las cuales es la conferencia semestral de jefes de Estado. La reunión periódica de los ministros es también otro de sus mecanismos de operación. La Secretaría Permanente funciona en Puerto España, capital de Trinidad-Tobago.

Forman parte de este organismo de integración: Belice, Jamaica, Trinidad y Tobago, las Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Guayana, Saint Kitts y Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent, Antigua y Barbuda, Anguilla, Bermuda, Caicos Islands, Turks Islands, Montserrat, Virgin Islands, Saint Thomas y otras islas caribeñas.

El CARICOM ha tenido más éxito en la coordinación de las políticas exteriores de sus miembros que en la integración económica subregional de la cuenca del Caribe.

Ante la frustración de la ALALC, que no pudo constituir la prometedora zona de libre comercio, los países de la región crearon, por medio del tratado de Montevideo suscrito en 1980, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) para alcanzar a través de renovadas estrategias los objetivos de la integración latinoamericana.

Por medio de la *Declaración de Nueva York*, a fines de septiembre de 1990 se constituyó, como un mecanismo informal de consulta y concertación políticas, el llamado *Grupo de los Tres (G-3)*, compuesto por México, Colombia y Venezuela. El grupo no se funda en un tratado internacional ni cuenta con una estructura institucional. Mantiene por ello su informalidad. Son varias coincidencias políticas, geopolíticas y económi-

cas el factor de su unidad. El grupo instrumentó un programa común de desgravación arancelaria y la formación de una zona de libre comercio para la eventual implantación ulterior de un mercado común entre sus miembros. Ha desarrollado programas de cooperación sectorial en los campos de la energía, el comercio, el transporte, las telecomunicaciones, el turismo, la ciencia y la tecnología y además programas de complementación en las áreas de las industrias petrolera, química y siderúrgica.

El 13 de junio de 1994 el grupo firmó en Cartagena los documentos para establecer la zona de libre comercio entre los tres países, que en conjunto tenían una población de 150 millones de habitantes y cuyo producto interno bruto era de alrededor de 400 mil millones de dólares.

El próximo paso será la formación de su mercado común, que originalmente estuvo previsto para el 1 de enero de 1995 pero que ha sufrido postergaciones.

En marzo de 1991 se creó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para integrar, en una zona de libre comercio, primero, y después en un mercado común, a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este proceso de integración del Cono Sur se inició con la celebración del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991. Allí se acordó abatir los aranceles entre los cuatro países miembros a partir del 1 de enero de 1995 –como en efecto se hizo–, autorizar el libre tránsito de personas, bienes, capitales y tecnología entre ellos y preparar las condiciones para el mercado común. Después, el 17 de diciembre de 1994, los presidentes de los cuatro países firmaron en Ouro Preto, Brasil, los acuerdos que establecieron las bases de la unión aduanera que, aunque incompleta, empezó a operar a partir del 1 de enero de 1995 bajo la vigencia de un arancel externo común que contempla gravámenes que van del 0 al 20% para 9 000 productos.

El *Tratado de Asunción* –que es el nombre oficial de este instrumento– invocó como propósito de la integración “la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales” como “condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social” (Tratado de Asunción, 26 de marzo de 1991). Para esto acordó la libre circulación de bienes, servicios y factores de la producción entre los cuatro países, con eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de

una política comercial compartida con relación a terceros países o agrupaciones de países; la coordinación de políticas macroeconómicas y la armonización de las legislaciones entre los Estados-partes en las áreas fiscal, monetaria, cambiaria, industrial, del comercio exterior, transportes, agricultura y comunicaciones.

Para alcanzar estos objetivos, el Tratado creó como sus órganos de conducción y administración: el Consejo del Mercado Común, integrado por los ministros de relaciones exteriores y de economía, cuya presidencia es rotativa por períodos de seis meses; el Grupo Mercado Común, encargado de velar por el cumplimiento del Tratado, ejecutar las decisiones tomadas por el Consejo y proponer las medidas de aplicación de la liberación comercial, de la coordinación de las políticas macroeconómicas y de la negociación de acuerdos con terceros países. Otro órgano de control es la Secretaría Administrativa.

Este instrumento de integración contiene, como documentos anexos, el programa de liberación comercial, el régimen general de origen, la normativa de solución de las controversias, las cláusulas de salvaguardia y el esquema de los subgrupos de trabajo del Grupo Mercado Común.

En África y en Asia también se han dado pasos hacia la integración económica, aunque menos decisivos que los de Europa y América Latina. Varias organizaciones subregionales se establecieron en ese continente durante la década de los 60: la Comunidad Económica de África Oriental, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, el Comité Consultivo Permanente del Maghreb y la Unión Aduanera y Económica de África Central.

En la región árabe se estableció el Consejo de Cooperación del Golfo.

Está en plena marcha actualmente la conformación de la mayor zona de libre comercio del mundo, integrada por los países de la cuenca del Pacífico, que actualmente representan más de la mitad del comercio mundial: es el llamado *Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico* (*Asia Pacific Economic Cooperation, APEC*), fundado en la reunión celebrada en Yakarta, capital de Indonesia, el 14 y 15 de noviembre de 1994. El plazo fijado es de 25 años para alcanzar este objetivo, con dos tramos: uno para

los países industrializados, que deberán abrir sus mercados en el año 2010; y otro para los demás, que se entrará en vigencia hacia 2020.

Con la intención de impulsar otro proceso integrador se reunieron el 12 de diciembre de 1994 en Miami, por iniciativa del presidente Bill Clinton de los Estados Unidos, treinta y cuatro Jefes de Estado y de gobierno de América Latina y el Caribe para crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) –Free Trade Area of the Americas (FTAA)– a partir del año 2005. Para ello se obligaron a desmantelar gradualmente las barreras al comercio y a la inversión e implantar una zona de libre intercambio entre los países participantes a más tardar en el año 2005. Pero esta iniciativa nunca funcionó. Se incumplieron los plazos y las previsiones. Los partidos de izquierda y los movimientos sociales latinoamericanos opusieron una tenaz resistencia al establecimiento de la zona de libre comercio con los Estados Unidos. Incluso sectores empresariales privados manifestaron su oposición al proyecto. Entonces los Estados Unidos prefirieron concertar acuerdos de libre comercio de carácter bilateral con muchos de los países latinoamericanos.

El entonces presidente de México Vicente Fox, teniendo en mente a la Unión Europea, propuso en Quebec destinar un porcentaje de los recursos financieros del ALCA para formar un *fondo de cohesión social* que posibilitara el reflotamiento de los sectores más empobrecidos de América Latina y el Caribe; a imagen y semejanza del *fondo de cohesión* de la Unión Europea, creado a finales de 1992 con el propósito de impulsar el desarrollo armónico de los países de menor fuerza económica: España, Portugal, Grecia e Irlanda.

Los gobernantes de los doce Estados sudamericanos, reunidos en la ciudad del Cuzco el 8 de diciembre del 2004, proyectaron crear la *Comunidad Sudamericana de Naciones* con el fin de “desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura” (III Cumbre Presidencial Sudamericana. *Declaración de Cuzco*.) Decisión que fue ratificada en las cumbres presidenciales de Brasilia en septiembre de 2005 y de Cochabamba en diciembre de 2006, donde los presidentes dijeron que “la integración sudamericana no solo es necesaria para resolver los grandes flagelos que afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes, que se han

trasformado en los últimos años en una preocupación central de todos los gobiernos nacionales, sino que es un paso decisivo para lograr un mundo multipolar, equilibrado, justo y basado en una cultura de paz” (II Cumbre de Jefes de estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. *Declaración de Cochabamba*).

Con estos antecedentes, los gobernantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, reunidos en la Isla de Margarita, decidieron consensualmente el 16 de abril del 2007 nombrar a este nuevo esfuerzo integrador como *Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*, señalar a Quito como su sede y designarme como su Secretario Ejecutivo Permanente. Al parecer, se cambió deliberadamente la palabra “comunidad” por “unión” para expresar la vocación presidencial de dar una estructura más apretada a la nueva entidad en formación.

Inmediatamente formulé un proyecto de estatuto fundacional de ella, con definición de sus objetivos, órganos y competencias, que entregué personalmente a cinco presidentes y que a los siete restantes les hice llegar por vía diplomática. El proyecto contiene mis puntos de vista acerca de lo que debe ser y hacer UNASUR. En él se sustenta la decisión de subsumir en una sola institución, de escala regional, todas las entidades subregionales existentes, a fin de avanzar en la integración subcontinental –a cargo de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)– hacia la integración continental sudamericana, con base en las experiencias, logros y frustraciones de los sistemas subregionales; para alcanzar los objetivos de desarrollo, paz y potenciación de América del Sur y su inserción internacional dentro del mundo implacablemente competitivo de la posguerra fría.

No se trata de crear una entidad más que se sume a las varias que ya existen en el ámbito de la integración, ni de duplicar burocracias, gastos y esfuerzos. Se trata de crear una institución eficaz, austera y operativa que afronte el reto de avanzar hacia la integración regional y que pueda rendir resultados medibles. En una palabra: se trata de subsumir en una sola entidad, de dimensiones sudamericanas, todas las instituciones subregionales de integración que hoy existen.

Creo que esta es la respuesta a la demanda que escuché del presidente Alan García en la Cumbre Andina de Tarija el 14 de junio pasado: concebir un “proyecto audaz” en materia de integración.

Se trata de afrontar un cambio de escala en el proceso integrador: pasar de lo subregional a lo regional, como parte del proceso de la ulterior integración latinoamericana y caribeña. Además, sentar las bases de la futura integración política, para hacer frente, con la fuerza multiplicada de la unión, a los bloques de Estados del mundo desarrollado y a la constelación de corporaciones transnacionales que se ha consolidado con inédita fuerza en la posguerra fría.

La idea es también constituir a UNASUR en un centro de reflexión, debate e irradiación de nuevas ideas sobre los grandes temas de nuestro tiempo.

Sin embargo, la instrumentación del proyecto parece haber tomado un rumbo preocupante. La comisión de funcionarios de alto nivel, que asumió la tarea de estudiar mi propuesta y de formular un proyecto de estatuto, parecería que se propone crear un foro antes que una institución. Sus borradores demuestran que el proyecto de los presidentes, concebido con tan clara visión de futuro, va camino de mediatizarse entre las imprecisiones conceptuales y la espumosa retórica que con frecuencia ha rodeado a los procesos integracionistas en nuestra América.

En tales circunstancias, reitero lo que varias veces he dicho: UNASUR irá tan lejos como sea la voluntad y decisión política de los gobiernos.