

Los procesos de integración y concertación en América Latina ¿Uno o varios caminos complementarios?

Juan Ignacio Siles del Valle

Ex Canciller de Bolivia

Recibido: 10 septiembre 2012

Aceptado: 10 octubre 2012

RESUMEN: La vocación de los países de la América Latina hacia la integración ha sido una constante a lo largo de su ya bicentenaria historia. Tras muchos intentos, tal como puede constatarse en este muy documentado estudio, se llegó en 2010 a la creación en Quintana Roo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Institución que está llamada a ser el principal ámbito de decisión política conjunta de todos los países de la región y, al mismo tiempo, el mayor interlocutor de la región frente a países como Estados Unidos o a otros sistemas de integración, como la Unión Europea. Sin poner, por el momento, en cuestión la existencia de las actuales y distintas alianzas interamericanas, dado que el camino de la integración latinoamericana no es unidireccional.

PALABRAS CLAVE: América Latina, integración, OEA, MERCOSUR, Contadora, Grupo Río, Cumbres Iberomarianas, UNASUR, CELAC.

Integration and concertation process in Latin America

Is there just one supplementary way?

ABSTRACT: The vocation of countries from Latin America to integration has constantly existed along its bicentennial history. After many attempts, as can be seen from the investigation, in 2010 the Community of Latin American and Caribbean States was built in Quintana Roo. This institution is meant to be the main area of joint political decision of the countries of the region as well as is meant to be the largest partner of the region in comparison with countries such as United States or with other integration systems such as European Union. All this without questioning, for now, the existence of the current and different inter-American alliances, for the way in Latin American integration is not unidirectional.

KEYWORDS: Latin American, integration, OAS, MERCOSUR, Contadora, Rio Group, Ibero-American Summits, Union of South American Nations, Community of Latin American and Caribbean States.

Antecedentes

Las raíces de la integración latinoamericana hay que buscarlas en los procesos de independencia en el siglo XIX, pero también, desde luego, en el largo período colonial, en el que formaban parte de dos imperios europeos de gran extensión, que dejaron, para bien o para mal, una huella inseparable hoy de nuestra común identidad.

La emancipación trajo un sentimiento generalizado de negación de toda la raíz hispana. Se hizo todo lo posible para dismantelar la estructura colonial que había motivado la guerra de la Independencia y se avanzó mucho en el afán de consolidar estados nacionales, pero, al mismo tiempo, se buscó rápidamente imitar modelos de desarrollo como el norteamericano, el inglés o el francés, sin tener en cuenta las necesidades de las grandes mayorías nacionales que supuestamente habían sido liberadas después de la independencia.

La independencia brasileña fue mucho menos traumática que la del resto de los países iberoamericanos, lo que le permitió mantener sus vínculos con Portugal y, al mismo tiempo, iniciar un modelo propio de crecimiento.

Y con la Independencia llegó también la división. Los intereses sec-

tarios de los centros de poder, que provenían de la colonia y que se fueron asentando tras la creación de los nuevos estados, fomentaron el surgimiento de modelos nacionalistas que poco o ningún interés tenían en la integración. El afán por desvincularse de la antigua metrópoli acentuó incluso el deseo de romper los lazos también con los centros virreinales. Los cuatro virreinos españoles, que pudieron convertirse en cuatro grandes naciones nuevas, quedaron pronto cuarteados por guerras de secesión.

A ello contribuyeron sin duda la inmensidad de los territorios, las dificultades de vinculación existentes en el siglo XIX y, rotos los nexos con la metrópoli, el protagonismo que iban adquiriendo los grupos hegemónicos surgidos tras la independencia.

La división de los nuevos estados, las guerras de corte nacionalista entre algunos de ellos, la llegada de grandes movimientos migratorios desde Europa hacia algunos de los nuevos países, la debilidad institucional, la tendencia mayoritaria hacia la dependencia de las materias primas como fuente fundamental del desarrollo y el crecimiento desigual de unos países sobre los otros hizo posible la aparición de un modelo que buscaba vincularse al nuevo centro de po-

der en la región y que pretendía mirarse en los Estados Unidos como en un espejo del futuro desarrollo.

La Organización de Estados Americanos

La formación de una primera estructura de integración comercial entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos, la Unión Internacional de Repúblicas Americanas, se produjo a fines del siglo XIX. A partir de 1910, siempre bajo la égida de los Estados Unidos, se creó de una Secretaría permanente denominada Unión Panamericana que adquirió también funciones como mecanismo de consulta política, jurídica y comercial. Posteriormente, después de la II Guerra Mundial, se procedió a la constitución de la Organización de Estados Americanos (OEA) como instancia máxima de concertación política y promoción del desarrollo de los países americanos, añadiéndose a Canadá y a los países del Caribe. El propósito del nuevo organismo era fundamentalmente la promoción de la democracia y la paz y la seguridad de todos los países del continente.

La presencia claramente hegemónica de los Estados Unidos en este espacio de integración (especial-

mente relevante en 1962 con la suspensión de Cuba como miembro de la Organización) no ha impedido que paulatinamente la OEA haya ido creando nuevos equilibrios en la medida en que países como México, Brasil, Argentina o Venezuela asumían mayor peso político en la región, marcando distancia de las posiciones asumidas por el gobierno norteamericano.

Pero también es cierto que, cada vez con mayor fuerza, son muchos los países que han dejado de sentirse identificados con los postulados de la OEA y, sobre todo, con la necesidad de seguir perteneciendo a un organismo en el que participan los Estados Unidos. Otros consideran imprescindible a la OEA precisamente como ámbito en el que poder seguir concertando y negociando acciones y posiciones con los Estados Unidos, aunque reconocen la importancia, paralelamente, de contar con un organismo en el que los países latinoamericanos puedan definir políticas comunes de forma independiente.

Los primeros modelos de integración

La voluntad integracionista latinoamericana comienza a configurar-

se en 1960 con la creación de la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (ALALC), cuyo propósito fue constituir las bases para establecer una zona de libre comercio entre los diez países sudamericanos y México. Pero la realidad llevó en 1980 a los países que la conformaban a reducir sus aspiraciones y constituir un amplio sistema de preferencias económicas y a cambiar el nombre de la ALALC por el de Asociación Latino Americana de Integración (ALADI), grupo al que se sumaron Cuba y Panamá. Pero posiblemente ninguno de los dos organismos cumplió con los propósitos para los cuales fueron creados, tal vez porque los países de la región no estaban dispuestos todavía a acordar medidas que pudieran poner en peligro una industrialización incipiente y a abrir del todo sus mercados a las potencias comerciales de la región.

El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), creado en 1975 en Panamá, nació con muy buenos propósitos, pero no contó nunca con el apoyo político de los países para desarrollar e implementar un sistema de cooperación e integración de amplio espectro político, económico y social y pronto perdió la relevancia que debió haber tenido.

La región andina fue la primera en intentar establecer ya en 1968 un

marco de integración subregional a través del Pacto Andino que fuera económica (a partir del establecimiento de un arancel externo común), política y jurídica. Pero lo que en un momento fue su mayor potencial, a la larga determinó el progresivo debilitamiento de la Comunidad, pues la inflexibilidad arancelaria determinó en 1976 la salida de Chile y posteriormente, en 1992, la suspensión solicitada por Perú. Y mucho más tarde, en 2006, el rompimiento de los acuerdos por parte de Perú y Colombia a la hora de negociar el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y los de Asociación Estratégica con la Unión Europea, lo que conllevó la salida de Venezuela de la Comunidad. Sólo el mantenimiento de redes de acuerdos bilaterales entre los países miembros, la complementariedad de sus economías y el amplio desarrollo institucional de la Comunidad han permitido la sobrevivencia de la CAN.

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay crearon en 1991, sobre la base de un acuerdo previo de 1985 entre Brasil y Argentina, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), con la finalidad de establecer la libre circulación de personas, bienes y servicios, un arancel externo y una política comercial comunes, así como la armonización de las

Los procesos de integración y concertación

legislaciones de los cuatro países. Se ha avanzado mucho desde entonces, pero también se ha dado marcha atrás en muchas políticas y los dos países más pequeños se han visto obligados muchas veces a adoptar medidas contraproducentes en un marco en el que no se reconocen las asimetrías ni se establecen mecanismos de compensación para las economías menos favorecidas.

MERCOSUR ha sabido, en todo caso, resistir a los cantos de sirena de otros esquemas de integración ajenos a la región y ha mantenido esquemas arancelarios comunes para fortalecer su propia productividad.

Centro América no podía quedar al margen de los procesos de integración subregional. En 1993 se creó el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) con el objeto de crear, por una parte, una unión económica y un sistema financiero común y, por otra, desarrollar un ordenamiento institucional y jurídico propio. Lo cierto es que, tratándose de economías pequeñas, los centroamericanos han logrado avanzar, a pesar de las disparidades ideológicas, más y a veces mejor que sus vecinos del sur, permitiéndoles negociar en conjunto en mejores condiciones acuerdos comerciales de largo alcance con Estados Unidos y con

Europa. A los cinco países de la región se han unido por eso mismo Belize, Panamá y República Dominicana.

El Plan Puebla-Panamá de 2001 (ahora conocido como Proyecto Mesoamérica) es una muestra más del interés de la región por avanzar en proyectos comunes de integración y de desarrollo económico, en este caso con especial énfasis en las políticas sociales y en la infraestructura de carreteras. Además de los países del SICA, el Proyecto incluye a Colombia y a ocho estados del sur mexicano, vinculados geográficamente con América Central, pero interesados también en promover programas de desarrollo conjunto que beneficien a los sectores más desfavorecidos de esos estados.

Hacia la concertación política

Contadora

La concertación política entre los países latinoamericanos sólo pudo consolidarse a partir de la búsqueda de esquemas que no estuvieran sujetos a la tutela de los Estados Unidos y que, incluso, buscaran soluciones políticas no siempre bien vistas por el vecino del norte. Eso fue precisamente lo que sucedió a mediados de los años ochenta.

ta, cuando cuatro países formaron el grupo Contadora –Panamá, Colombia, Venezuela y México– para tratar de encontrar alternativas a la guerra civil desatada en varios países de Centro América. Los resultados de la intervención del grupo fueron evidentes, porque permitieron alcanzar los acuerdos de paz todavía hoy vigentes.

Pero pronto se vio que era necesario que el grupo buscara el apoyo de otros países latinoamericanos –Brasil, Argentina, Perú y Uruguay–, a fin de tener un mayor peso internacional. De este modo se fue configurando un Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, conocido como Grupo de Río, que quedaba abierto a la incorporación gradual de todos los países latinoamericanos en los que prevaleciera el sistema democrático. Pronto se convirtió el Grupo de Río en el genuino representante de los intereses de todos los países latinoamericanos, con la excepción de Cuba.

El Grupo de Río

Aunque cumplió una tarea fundamental a la hora de buscar soluciones en situaciones críticas en Perú, en Venezuela, en Haití y en Centro América, la verdad es que el Grupo de Río careció de la fuerza esperada en el contexto inter-

nacional, ya sea porque los países prefirieron proceder por su propia cuenta, defendiendo su propia individualidad y sus propios intereses, o bien por la susceptibilidad existente entre países como Brasil, Argentina o México que competían por el liderazgo del Grupo.

De hecho, el Grupo de Río se fue debilitando progresivamente ante el surgimiento de bloques subregionales en los que los intereses comunes son más concretos. La falta de una Secretaría Permanente hizo finalmente imposible crear una mínima estructura funcional que diera organicidad al Grupo.

Sin embargo, la crisis surgida en el año 2008 tras el ingreso de fuerzas especiales colombianas en territorio ecuatoriano y la muerte de uno de los más destacados dirigentes de las FARC colombianas determinó la necesidad de contar con un espacio latinoamericano en el que pudiera darse solución a la controversia. Los países de la región veían con desconfianza a la Organización de Estados Americanos por la presencia sobredimensionada de los Estados Unidos, como contexto en el que pudiera abrirse un proceso de diálogo entre Colombia, Ecuador y Venezuela. Ese espacio debía ser necesariamente distinto. Y no podía ser otro que el de la Cumbre Presidencial del

Grupo de Río que se celebraba en República Dominicana.

Las Cumbres Iberoamericanas

No debe olvidarse tampoco que, para inicios de los años noventa, casi como para llenar un espacio que el Grupo de Río no terminaba de ocupar, se produjo un acercamiento político que permitió la realización de una primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de todos los países iberoamericanos en Guadalajara, México, en 1991, y una segunda en Madrid, en el significativo año 1992.

El objetivo, por tanto, era principalmente recuperar un acervo común, establecer un marco adecuado de diálogo y concertación política y también potenciar la ya existente vinculación entre el mundo hispano con el mundo lusitano para crear una Comunidad de más de cuatrocientos millones de personas, que reconstituyera, en términos de igualdad, los nexos con las antiguas metrópolis europeas, abriendo una ventana hacia nuevos mercados.

Las Cumbres Iberoamericanas no se propusieron, al menos inicialmente, metas políticamente ambiciosas. La voluntad de los mandatarios era, más bien, la de recuperar un ámbito fundamentalmente

social y cultural, que en los hechos ya existía al margen de los estados y de los gobiernos. Su futuro dependerá fundamentalmente de su capacidad para mantener su relevancia como espacio abierto a la cooperación y su proyección como espacio de promoción de la identidad cultural común.

Pero puente también en un sentido más amplio, puesto que los países latinoamericanos comprendían también que tanto España como Portugal podían e incluso debían ser la vía de ingreso hacia el resto de Europa, defendiendo los intereses de la región latinoamericana y, al mismo tiempo, promoviendo el acercamiento político, social, cultural y económico de la Unión Europea hacia América Latina.

La Conferencia Iberoamericana fue también una puerta para Cuba, pues se convirtió en el único espacio de concertación política latinoamericana en el que la isla podía participar y ello no cambió sino hasta el año 2008, cuando finalmente fue admitida en el Grupo de Río.

La Cumbre de las Américas

En 1994, Estados Unidos encaminó un proceso para establecer el Área de Libre Comercio para las

Américas, pero para el año 2005 las negociaciones habían fracasado en el ámbito general, y hubo de optarse por realizar acuerdos bilaterales con Chile, Colombia, Perú, República Dominicana, los países centroamericanos o los del CARICOM, con el Acuerdo NAFTA que los Estados Unidos firmaron con Canadá y México en 1994 como marco mínimo de referencia. En países como Brasil o Argentina prevaleció el temor a que los daños que traería la apertura económica fueran mayores a los beneficios.

El marco pensado para implementar este proceso fue la Cumbre de las Américas, auspiciada por la OEA, en la que sí participan desde 1994 cuatrienalmente los Jefes de Estado y de Gobierno de los treinta y cuatro países que forman parte de la OEA. El veto formalmente interpuesto por los Estados Unidos a la participación de Cuba en 2012 en la Cumbre de Cartagena de Indias impidió que este espacio se convirtiera en el único sistema de cooperación, diálogo y concertación política de ámbito continental en el que pudieran resolverse o al menos discutirse abiertamente las diferencias entre todos los estados de la región. Si bien no está dicha la última palabra al respecto, difícil será reencauzar este modelo de concerta-

ción si no se toma una decisión favorable con respecto a Cuba tal como lo han dejado en claro la mayor parte de los países latinoamericanos.

La Cumbre ALC - UE

Desde 1999 se llevan a cabo, bienalmente, las Cumbres América Latina y el Caribe - Unión Europea, con el objetivo fundamental de establecer a largo plazo una zona euro-latinoamericana de libre comercio. México, Chile, Colombia, Perú y los países centro americanos ya han ratificado asociaciones estratégicas que van en esta dirección, pero, en cambio, los países del MERCOSUR han visto encallar una y otra vez estas negociaciones por problemas fundamentalmente arancelarios y agrícolas.

UNASUR

Los logros del MERCOSUR como modelo de integración –a pesar de los altibajos periódicos que sufren– han permitido que, desde principios del nuevo siglo, todos los países de la subregión sudamericana se hayan ido sumando a este proceso bajo mecanismos de asociación que permiten, por ejemplo, que los países andinos mantengan su propia estructura de comunidad. A ello se añade el hecho de

Los procesos de integración y concertación

que los países del MERCOSUR hayan optado asimismo por asociarse a la Comunidad Andina.

Todo ello hizo posible crear un nuevo marco jurídico para dar vida a una nueva entidad suprarregional que promoviera la transformación a largo plazo del MERCOSUR y la Comunidad Andina en un único sistema de integración que supere las diferencias estructurales existentes. Para ello se pretende ampliar los avances sustanciales que ha hecho el MERCOSUR en la concertación comercial y económica, a partir de los dos grandes mercados con los que cuenta y, por otra parte, tomar como referencia los importantes logros de la Comunidad Andina en la institucionalización de organismos integrados como la Corporación Andina de Fomento, la Secretaría General, el Convenio Andrés Bello, dedicado a las áreas de educación, de cultura, de ciencia y tecnología, el Convenio Hipólito Inanue, dedicado a la salud, el Parlamento Andino o el Tribunal Andino, destinado a resolver todas las diferencias fundamentalmente comerciales que surgen en todo proceso de integración.

Sostenida, por tanto, sobre la estructura del MERCOSUR y de la Comunidad Andina, la Unión de Naciones Sudamericanas, nacida como Comunidad Sudamericana en Cuzco en el 2004, y constituida

en 2008 en Brasilia tras la firma de un Tratado, se proyecta como un importante bloque de concertación política y como un poderoso instrumento de integración económica. Su propósito fundamental es precisamente crear un espacio regional de integración y sus tareas están dirigidas fundamentalmente a promover un mayor comercio regional, a desarrollar políticas de integración de la infraestructura vial y fluvial, así como la de desarrollar un sistema de conectividad y complementación energética, como imperativo para un desarrollo que haga posible una mayor comunicación entre los ciudadanos de los países sudamericanos, y que facilite también el transporte de bienes y servicios.

Ello no impide que tanto MERCOSUR como la Comunidad Andina mantengan su propia identidad y que prevalezcan como espacios de cooperación, complementación y comercio más cohesionados. La incorporación de Venezuela, como miembro pleno en julio de 2012, aprovechándose la suspensión temporal de Paraguay, cuyo Congreso se negaba sistemáticamente a ratificar el Tratado de incorporación, amplía la importancia y la dimensión de MERCOSUR a pesar de las dificultades evidentes de tipo arancelario que han surgido en los últimos meses como conse-

cuencia de las medidas restrictivas unilaterales adoptadas por Argentina. La Comunidad Andina, por su parte, parece haber ingresado en una etapa crítica, tras el abandono de Venezuela y la firma de acuerdos de Libre Mercado con Estados Unidos o de Asociación estratégica con la Unión Europea por parte de Colombia y Perú, que han debilitado seriamente la estructura de complementación y de exclusividad arancelaria previamente existente.

Las dificultades de la integración comercial parecen, sin embargo, resolverse en el ámbito político, donde evidentemente resulta menos complejo el funcionamiento de los países sudamericanos como un bloque con una identidad y una voluntad común. Las diferencias ideológicas entre los actuales gobiernos de Chile y Colombia, por una parte, y Venezuela, Ecuador o Bolivia, por la otra, no impiden la convivencia en un bloque del que todos tienen interés en participar, no sólo por razones de vecindad geográfica, sino porque bajo las diferencias persiste la necesidad de contar con un bloque que dé a toda la región un mayor peso específico en el contexto internacional. El liderazgo de UNASUR lo ejerce incuestionablemente Brasil, que fue desde sus inicios su gran promotor y que, de este modo, ve fortalecida

su presencia cada vez mayor en la economía mundial.

ALBA

Venezuela, motivada por intereses fundamentalmente ideológicos, pero aprovechando su extraordinario potencial energético y su presencia en el Caribe, ha desarrollado paralelamente una Alianza Bolivariana para América (ALBA), como alternativa al fracasado proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas promovido por Estados Unidos (ALCA), un interesante proyecto de integración sostenido fundamentalmente en programas de economía centralizada. El propósito inicial fue romper el aislamiento económico y energético de Cuba, pero luego se han ido sumando a este proyecto países como Bolivia, Nicaragua, Ecuador y países del Caribe con pequeñas economías y fuerte dependencia de las facilidades que Venezuela les otorga para la importación de hidrocarburos.

La Alianza del Pacífico

La búsqueda de la integración económica, por lo demás, no busca establecer la exclusividad. Países como Chile, Perú y Colombia han ido desarrollando importantes acuerdos comerciales bilaterales

Los procesos de integración y concertación

les que les han permitido firmar acuerdos con la Unión Europea o Estados Unidos, encontrar nuevos mercados fuera de la región e incrementar progresivamente sus exportaciones. Ello ha significado también que los tres países decidieran asociarse a México con el afán de desarrollar un mercado conjunto y potenciar sus vínculos con los países del Asia Pacífico, aprovechando la presencia de México (1993), Chile (1994) y Perú (1998) en el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC).

La CELAC

Para fines de la década, no podía pensarse ya solamente en un ámbito de mera concertación política. El contexto era distinto; el Grupo de Río había cumplido su ciclo. Había que dar el paso al frente para concebir un espacio en el que pudiera construirse una institucionalidad nueva que abarcara a todos los países latinoamericanos, pero también a los del Caribe. Vale decir que se recuperara el peso político multilateral que esos mismos países tienen en las Naciones Unidas o en la OEA como agrupación, pero que se iniciaran las tratativas para profundizar los vínculos comerciales y económicos para fomentar la integración y el desarrollo de la región, aprovechando los que ya existían en los

sistemas de integración subregionales: UNASUR, MERCOSUR, Comunidad Andina, ALBA, SICA y CARICOM. En 2010, en Quintana Roo se creó una nueva Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, y un año después, en Caracas, se realizó la I Cumbre Presidencial de este nuevo marco de integración, aunque no pudo llegarse a un acuerdo para constituir una secretaría permanente, que era lo que países como Venezuela pretendían.

En todo caso, en la medida en la que el proceso de institucionalización vaya desarrollándose, el CELAC está llamado a ser el principal ámbito de decisión política conjunta de todos los países de la región y, al mismo tiempo, el mayor interlocutor de la región frente países como Estados Unidos o a otros sistemas de integración, como la Unión Europea.

Será seguramente en la CELAC donde en un futuro inmediato puedan encontrarse líneas de acción o lineamientos que los tres países que representan a la región en el G20, Brasil, México y Argentina, defiendan en ese grupo, más allá de lo que tengan que decir individualmente como países.

Ello no significa, en todo caso, que no puedan convivir distintos sistemas de integración dentro o al

margen de la CELAC, dados los intereses específicos o la tendencia ideológica o comercial que puedan tener los países, especialmente cuando en el ámbito mayor de la CELAC no puedan alcanzarse acuerdos que representen a todos los miembros.

No hay incompatibilidades: Venezuela puede promocionar el ALBA, pero al mismo tiempo mantener su interés en ser parte del MERCOSUR, encuadrarse en el ámbito de UNASUR y promocionar la CELAC. México, por su parte, puede seguir siendo parte del acuerdo con Estados Unidos y Canadá, tener un acuerdo de asociación con la Unión Europea, asociarse con el MERCOSUR, ser miembro de APEC, apoyar el Proyecto Mesoamérica, buscar fortalecer la Comunidad Iberoamericana y ser parte de CELAC. Chile, por su lado, puede desarrollar el más amplio espectro de acuerdos comerciales bilaterales con el mayor número posible de países o de mecanismos de integración. Y todos pueden convivir en un espacio común de intereses en el que

mantengan su identidad propia y promuevan también un sentimiento de cuerpo común que tenga voz propia en el concierto internacional.

Como puede verse, existe un complejo entramado de procesos paralelos de integración y de concertación política. Aunque algunas veces se superponen, repiten sus agendas e incluso plantean políticas contradictorias, sus objetivos son generalmente complementarios. El camino de la integración latinoamericana no es unidireccional. Tiene muchas variantes que aparentemente van en direcciones no siempre convergentes. Pero siempre apunta a la formación de un bloque con una identidad histórica común que cada vez con mayor fuerza defiende los intereses asimétricos de la Comunidad Latinoamericana como un conjunto de países con visiones diversas, pero casi siempre convergentes, que puede y debe tener una voz propia en el contexto internacional y que puede aportar soluciones a los problemas cada vez mayores que trae consigo la globalización. ■