

LA CONVERGENCIA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Zlata Drnas de Clément¹

Ha pasado *casi ya medio siglo* desde que una publicación de la CEPAL utilizó por primera vez la palabra “integración” para referirse a los procesos de cooperación intensificada y de transferencia de facultades soberanas estatales en áreas particulares a órganos centrales de espacios ampliados conformados por varios países.

La formación de este tipo de bloques ha nacido como *resultado de una necesidad funcional*, al reconocer los Estados su incapacidad *para satisfacer las necesidades de sus habitantes*, las que, cada vez en mayor medida, han ido trascendiendo las fronteras. Si bien, todos los procesos de integración han tenido una base inicial socio-económica, han tendido a ampliarla, en clara manifestación de una ramificación de los intereses afectados; ramificación que, frecuentemente, ha sido concebida por los doctrinarios como inexorable. Esta tendencia aglutinante, también ha nacido *para responder a las cada vez más presionantes fuerzas del proceso de globalización*. Sólo tres estados miembros de la OMC no pertenecen a ningún sistema regional de integración, ámbito en el que se han reportado casi 200 acuerdos regionales.

Si bien estos procesos nacieron, tal como ya lo señaláramos, con una *base económica* su centro, desde el inicio se ha hallado en lo *social*. Así, el *Tratado de Roma de 1957*, constitutivo de la Comunidad Económica Europea, no sólo buscó el progreso económico y social de sus países, sino también “una unión más estrecha entre sus pueblos”, “una mejora constante de sus condiciones de vida y de trabajo”. Incluso el *Tratado de París de 1951*, constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, señaló en su Art. 2 que su objetivo era contribuir, gracias al mercado común del carbón y el acero, a la expansión económica, al desarrollo del empleo y a la mejora del nivel de vida de los pueblos de la Comunidad.

También, el *Tratado de Montevideo de 1960*, creador de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) -antecesora de la Asociación latinoamericana de Integración (ALADI) (Montevideo-1980) tuvo por objetivo establecer una Zona de Libre Comercio entre los países de AL, pero señaló que ello era buscado como “condición fundamental para que los países de América Latina pudieran acelerar su proceso de desarrollo económico, en forma de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos”.

Los procesos de integración están *basados en el principio de solidaridad* y su *poder aglutinador* nace de los objetivos comunes que persiguen. En los sistemas de integración, los Estados Miembros *no renuncian a la disposición de su poder político*, pero delegan parte de sus competencias soberanas en determinadas áreas en órganos centrales que están dotados de capacidad de decisión independiente de la voluntad de los Estados Miembros y que actúan

¹ Académica de Número. Exposición realizada el 7 de septiembre de 2005 en el *Instituto de Federalismo-Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*. Publ. www.acader.unc.edu.ar

con criterio institucional. Cuando esos procesos alcanzan un alto grado de institucionalización sus normas tienen ejecutoriedad en el sistema interno de los Estados miembros sin necesidad de proceso alguno de internalización. Este tipo de organizaciones actúa como *unidad superadora de antagonismos*, verdaderas *islas de paz*, al haber construido un interés superior a la suma de los intereses nacionales, a pesar de que la convergencia en la delegación de competencias se hace para mejorar la situación de cada uno de los Estados miembros. Este tipo de OI se caracteriza por la *voluntariedad* y excluye la idea de subordinación forzada y, si bien, las decisiones comunitarias son obligatorias por sus objetivos, no lo son en cuanto a los medios utilizados para realizarlas. Este sistema se caracteriza por su *evolutividad* (proceso de integración), son proceso y cristalización institucional en perpetua evolución, alcanzando en el tiempo diferentes grados de integración. No es igual el grado de institucionalización alcanzado por el sistema europeo que el logrado en el ámbito del MERCOSUR o la CAN. Generalmente, a menos que un proceso se reabsorba, se producen ramificaciones horizontales (ampliación del número de miembros y de ámbitos materiales de regulación central) y/o verticales (profundización institucional con creciente concentración de poder en órganos centrales). Es convergencia se da como algo con-natural al proceso integrador. Algunas veces, los propios tratados constitutivos de este tipo de organizaciones contemplan esa ramificación como parte de una decisión política. A veces, la decisión política se anticipa a la madurez natural de los procesos. Tal el caso de la Constitución de la UE. El propio tratado de ALADI, por ejemplo, (sistema cooperativo con objetivos de integración regional a largo plazo, de alcance regional con fines predominantemente económicos), da cabida en su estructura jurídica a acuerdos subregionales, plurilaterales y bilaterales de integración con un compromiso de multilateralización. Así se han constituido en su ámbito la Comunidad Andina de Naciones, Grupo de los Tres, MERCOSUR, etc., entre sus *principios*, incluía a la “*Convergencia*”, la que se traduce en la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, con miras al establecimiento del mercado común latinoamericano. En el Art. 7 del T. de Montevideo de 1980 la ALADI dispone que los acuerdos de alcance parcial, en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros, propenderán a crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización.

Precisamente, en esta convocatoria a los estudiosos para reflexionar sobre *El Desafío de la Unión Sudamericana de Naciones*”, he elegido hablar sobre la convergencia de los procesos de integración, dado que la multilateralización de las relaciones de los bloques integrados es una de las manifestaciones más notorias de estos últimos años, constituyendo un verdadero “nuevo modelo de regionalización”. Manifestación de ello es la conformación de la *Comunidad Sudamericana de Naciones*. También lo es el *Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA)*. Tanto es así que muchos se han preguntado si nos hallamos al fin de una etapa denominada como del fin de la “atomización” y el surgimiento de una “nueva convergencia”

La arquitectura de una institucionalidad hacia la convergencia, también se manifiesta en el acercamiento entre América Latina, América Central y América del Caribe, aspecto considerado en el Consejo Latinoamericano ya a partir del año 2000. En tal orden de ideas se ha propuesto el replanteamiento de los esquemas de integración regional para ir acercándolos a un patrón común. De ahí que se hable de una *revisión* de Tratado de Montevideo de la ALADI, del Acuerdo de Cartagena y el Protocolo de Sucre de la CAN, del Tratado de Chaguaramas de CARICOM, del TA y Protocolo de Ouro Preto del MERCOSUR, del

Protocolo de Tegucigalpa del SICA y del Protocolo de Guatemala del MCC. Probablemente, este impulso sea una alternativa a los fracasos del proyecto del ALCA, ámbito en el cual ninguno de los 9 grupos de negociación, ni de los 4 comités especiales, ni el comité de negociaciones comerciales se volvió a reunir después de febrero de 2004. Indudablemente, los cambios en los gobiernos de Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguay, etc. no permiten pensar en un mejor futuro a corto plazo para el ALCA. Probablemente, la nueva convergencia, sea funcional a un interés intermedio, distante de posiciones extremas, apto para superar en América las tensiones del momento histórico en que vivimos.

Para aproximarnos a la idea de este “nuevo regionalismo”, manifestado en la convergencia de los sistemas de integración regionales y subregionales en América, es de tener presente que la CAN, según ha informado la Secretaría de la Comisión de la CAN a fines de agosto pasado, en el corto plazo, ha renunciado al Arancel Externo Común (AEC), tema que será retomado recién con miras a su logro a largo plazo. Se señaló que lo importante en este momento es no imponer aumentos de aranceles nacionales, a fin de no generar impactos en costos y precios y por otra parte, permitir el establecimiento de mecanismos flexibles de administración para facilitar movimientos arancelarios; favorecer criterios de transparencia y convergencia; y facilitar las negociaciones con terceros (por ejemplo, las que vienen realizando Colombia, Perú y Ecuador para un TLC con EEUU). El Secretario General de la CAN, Alan Wagner, explicó que si bien anteriormente el tema del AEC era el punto central, en este momento, a la luz del proceso de globalización, las políticas comerciales ya no giran en torno al AEC, siendo necesarios modelos más flexibles y abiertos al comercio.

La *tendencia* a la convergencia en América del Sur ha sido *observable*, ya desde los Acuerdos MERCOSUR-Chile (1996), MERCOSUR-Bolivia (1996), MERCOSUR-CAN (1989 y 2002), MERCOSUR-Perú (2003), MERCOSUR-Colombia, Ecuador y Venezuela (2004). Precisamente, la Comunidad Sudamericana de Naciones se asienta sobre esos “*activos*” y el de la IIRSA². La Dec. N° 53/04 del CMC recordó la III Reunión de Presidentes de América del Sur (Cuzco, 8 de diciembre de 2004) que decidió conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones y determinó que el *Foro de Consulta y Concertación Política* elaborara un proyecto de plan de acción con definición de tareas y pasos concretos para el fortalecimiento de la concertación política y de la integración en la América del Sur. Los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y de los Estados Asociados, reunidos en la ciudad de Asunción, el 20 de junio de 2005, en ocasión de la *XXVIII Reunión del Consejo del Mercado Común*, en el Punto 24 del Comunicado Conjunto reiteraron la importancia del diálogo y coordinación política, de la convergencia de los procesos de integración comercial y de la integración de la infraestructura física, de transporte, energía y comunicaciones en la región, para la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en los términos de la Declaración de Cusco. La tendencia de conformación de cada vez mayores bloques económicos a nivel mundial es la que da impulso a este tipo de concertaciones.

² La Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IRSA) constituye un programa de integración física, energética y de telecomunicaciones, creado en la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur, Brasilia, 30 de agosto-1 de septiembre de 2000. La planificación de la iniciativa se formuló en 10 ejes de integración: Andino, Andino del Sur, Capricornio, Amazonas, del Escudo Guayanés, del Sur, Hidrovía Paraná-Paraguay, Interoceánico central, MERCOSUR-Chile, Perú-Brasil-Bolivia y 7 procesos sectoriales: instrumentos de financiamiento, integración energética, pasos de frontera, tecnologías, información y comunicaciones, transporte aéreo, transporte marítimo y transporte multimodal.

Esta regionalización se construye con *acuerdos de nueva generación*, que se abren a zonas de libre comercio y responden a un modelo de estrategia multipolar. Tal como lo señalara *Enrique Iglesias* en un trabajo para *MERCOSUR ABC* publicado el 1 de septiembre ppdo. la estrategia de integración del “Nuevo Regionalismo”, da a lo regional un papel muy diferente del que desempeñó en el pasado. La apertura externa tiene el propósito de generar más comercio, inversión y productividad y es una faceta importante de la estrategia de desarrollo. Los acuerdos regionales son parte de una estrategia multipolar más compleja que apunta a la articulación de las economías nacionales con los mercados internacionales. *Los acuerdos latinoamericanos de integración se complementan con reformas unilaterales, con una participación activa en el sistema comercial multilateral y con acuerdos comerciales recíprocos extra-regionales de tipo Norte-Sur y Sur-Sur.* La estrategia multipolar apunta a apoyar la profundización y consolidación del proceso de reforma estructural y de transformación institucional. La experiencia de varios países asiáticos ilustra las virtudes de una estrategia de crecimiento completa, ambiciosa y pragmática que aprovecha estratégicamente las oportunidades de una economía internacional en expansión. Es importante complementar la integración regional con una estrategia multipolar que favorezca una integración equilibrada con países industrializados. Los acuerdos de asociación bi-regionales como son los negociados en este momento por MERCOSUR con la Unión Europea pueden ser un vehículo eficaz para lograr estos propósitos.

Sin embargo, *ciertas corrientes políticas* ven con inquietud este nuevo regionalismo y al mismo tiempo manifiestan gran temor a la hora de desprenderse de facultades soberanas en determinadas áreas³. No debemos olvidar que el estatismo, el dependentismo y las izquierdas latinoamericanas rechazaron el comercio internacional por considerarlo una forma de explotación de las naciones industrializadas y sus corporaciones multinacionales sobre los pueblos en vías de desarrollo⁴.

³ Manifestación de ello son las marchas de rechazo a la ratificación del (Acuerdo de Librecomercio Centroamérica-EE.UU.) conocido como CAFTA (por sus siglas en inglés) llevadas a cabo a inicios de septiembre de este año (2005) en Nicaragua y la falta de envío del acuerdo al Congreso por parte del presidente de Costa Rica (Abel Pacheco).

⁴ El tradicional enfoque estatista en América Latina estuvo muy influido por lo que se conoce como la teoría de la *dependencia*, la que rechazaba los beneficios del comercio mundial. A fines de los años 40, los elementos esenciales de su concepción eran expuestos y promovidos por Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) de Naciones Unidas y, muy especialmente, por el economista argentino Raúl Prebisch, que dirigió la comisión de 1948 a 1962. Prebisch empezó su carrera como “un firme creyente en las teorías neo-clásicas”. Pero, según dijo, “la primera gran crisis del capitalismo” – la Gran Depresión – me hizo plantearme serias dudas en relación con esas ideas”. Prebisch y sus colegas de la CEPAL propusieron una versión internacional de la inevitabilidad de la lucha de clases. Alegaron que la economía mundial estaba dividida entre el “centro” industrial – Estados Unidos y Europa Occidental – y la “periferia” productora de materias primas. Los términos de intercambio siempre trabajarían en contra de la periferia, lo que significaba que el centro explotaría constantemente a la periferia. Los ricos se harían más ricos y los pobres más pobres. Según esta concepción (1), el comercio internacional no era una forma de elevar el nivel de vida sino más bien una forma de robo y explotación que las naciones industriales y sus corporaciones multinacionales perpetraban sobre los pueblos en vías de desarrollo. Estas ideas se convirtieron en artículos de fe en las universidades latinoamericanas. Cf. Yerguin, D y Stalislav, J. “*The Commanding Heights*” (Cap. 9.) Trad. A. Rivero. (<http://www.neoliberalismo.com/dependencia.htm>).

Cabe *preguntarse*: *si esta convergencia (multilateralización y apertura de los acuerdos regionales y subregionales) ha de contribuir a *fortalecer o debilitar* la construcción de sistemas institucionales propios, centrales; * *en qué dirección* se está marchando al impulso de la voluntad política de los gobiernos latinoamericanos para sentar una integración regional de nuevo tipo, afirmada en instituciones de vocación comunitaria, primero en el ámbito de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CoSuNa) conformada por los cuatro socios de MERCOSUR, los cinco de la CAN, más Chile, Guyana y Surinam y luego en la Comunidad Latinoamericana y Caribeña de Naciones (CLAN), comunidades a las que responden la ALADI, el SELA y el Grupo de Río⁵.

Probablemente, una sólida estructura institucional integrativa podría favorecer la recuperación de capacidades de acción internacional de los Estados ya diluidas y debilitadas en el mundo globalizado.

Por otra parte, la profundización de los sistemas subregionales de integración queda siempre abierta como alternativa política a esa “nueva regionalización” de estrategia multipolar y abierta, que hoy se vislumbra como un punto intermedio entre los intereses de los desarrollados y los en vía de desarrollo.

⁵ ROCHA, A. “El posicionamiento débil y disperso de América Latina y el Caribe ante el Área de Libre Comercio de las Américas”, p. 3 (www.lasa.international.pitt.edu/Lasa2003/RochaAlberto).