

ALBERTO SOLARES GAITE

I N T E G R A C I Ó N

**TEORÍA Y PROCESOS
BOLIVIA Y LA INTEGRACIÓN**

2010



La Paz, Bolivia

ALBERTO SOLARES GAITE

INTEGRACIÓN

***Teoría y Procesos
Bolivia y la Integración***

2 0 10

A mis padres Héctor y María

A mi esposa Vilma

A mi hija María Fe

Con amor

*Vendrán otros tiempos en los que
seremos ciudadanos del mundo
y desaparecerán como algo
absurdo
las fronteras*

Jorge Luis Borges

INDICE

PRIMERA PARTE MARCO TEÓRICO.....	17
I. RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES	18
1. NECESIDAD Y EVOLUCIÓN	18
2. MODALIDADES CONTEMPORÁNEAS.....	19
2.1. Librecambio	19
2.2. Bilateralismo	20
2.3. Cooperación Económica Internacional.....	21
2.4. Integración Económica.....	23
II. TEORÍA DE LA INTEGRACIÓN	25
1. CONCEPCIÓN DEL FENÓMENO INTEGRACIONISTA.....	25
2. LA INTEGRACIÓN EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES	26
3. CLASIFICACIONES O MODALIDADES	28
4. CONCEPTO ECONÓMICO	34
5. BASE JURÍDICA	35
6. GRADOS O ESTADIOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA	36
6.1. Sistemas de Preferencias Arancelarias	36
6.2. Zona de Libre Comercio	37
6.3. Unión Aduanera.....	38
6.4. Mercado Común	40
6.5. Unión Económica	40
6.6. Comunidad Económica	41
7. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA INTEGRACIÓN	41
III ANÁLISIS CRÍTICO DE LA INTEGRACIÓN.....	43
1. CAUSALIDAD	43
1.1. Causas económicas	43
1.2. Causas Políticas	44
1.3. Causas Sociales	45
2. EVALUACIÓN CRÍTICA	46
2.1. Criterios Favorables y Ventajas	46
2.2. Impugnaciones o críticas	47
3. CONCEPCIÓN OBJETIVA	48
4. REQUISITOS DE VIABILIDAD	49
a) Disposición al cambio	49
b) Vinculación recíproca.....	49
c) Identidad y comunidad de intereses y objetivos.....	49
d) Equilibrio y homogeneidad entre países participantes.....	49
e) Distribución equitativa de beneficios	50
f) Equilibrio entre el interés nacional y el interés comunitario	50
g) Conciencia de esfuerzos y costos	50
h) Identificación de los gobiernos	50
i) Participación social.....	50
j) Decisión política de cumplimiento.....	51
5. PROYECCIONES	51

IV. LA INTEGRACIÓN EN PAÍSES EN DESARROLLO	53
1. ESTRATIFICACIÓN INTERNACIONAL	53
2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ECONÓMICO INTERNACIONAL	54
2.1. Concentración de la riqueza	54
2.2. División Internacional del Trabajo	54
2.3. Dependencia	55
3. NECESIDAD Y PERENTORIEDAD DEL DESARROLLO	58
4. DESARROLLO COMO FENÓMENO MULTINACIONAL	58
5. LA INTEGRACIÓN COMO FACTOR DEL DESARROLLO	58
6. SUSTENTACIÓN DOCTRINAL	59
7. DESARROLLO ARMÓNICO	62
8. ASIMETRÍAS	63
V. DIMENSIÓN JURÍDICA DE LA INTEGRACIÓN	65
1. NECESIDAD DE UN ANÁLISIS COORDINADO	65
2. RELACIONES ENTRE EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y EL DERECHO INTERNACIONAL	65
2.1. Aplicación del Derecho Internacional en el ámbito interno	66
2.2. Jerarquía de la norma internacional	67
2.3. Caso de conflicto. Prelación	67
2.4. Limitación de los derechos de soberanía	68
2.5. Control de constitucionalidad	69
3. EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO DE INTEGRACIÓN	70
3.1. Naturaleza de las Relaciones	70
3.2. Tratados de Integración	70
3.3. Proceso de elaboración normativa	71
3.4. Solución de diferencias	71
3.5. La función jurisdiccional	72
3.6. La cuestión de la soberanía	73
4. DERECHO CONSTITUCIONAL Y DERECHO DE INTEGRACIÓN	73
4.1. La problemática constitucional de la integración	73
4.2. Compatibilidad constitucional de la integración	74
4.3. El problema constitucional de la delegación de competencias	74
4.4. Primacía del derecho comunitario	75
4.5. Control de la constitucionalidad	76
5. LA SUPRANACIONALIDAD	77
5.1. Concepto	77
5.2. Elementos esenciales	78
5.3. Elementos Accesorios	78
5.4. Principales manifestaciones de la Supranacionalidad	79
VI. DIMENSIÓN INSTITUCIONAL	81
1. ORGANISMOS INTERNACIONALES	81
2. ÓRGANOS INTERGUBERNAMENTALES Y ÓRGANOS COMUNITARIOS	82
3. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS	83
4. LA SUPRANACIONALIDAD INSTITUCIONAL	85
5. FUNCIONALIDAD COMUNITARIA Y DEMOCRACIA	86
6. SISTEMAS INSTITUCIONALES	90

VII. INTEGRACIÓN Y GLOBALIZACIÓN

1. MARCO GENERAL	92
2. PRINCIPALES FACTORES DEL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN	93
2.1. Internacionalización de la Producción.....	93
2.2. Internacionalización del intercambio. Libre Comercio.....	94
2.3. Las Empresas Transnacionales	95
2.4. Internacionalización de la Información.....	95
2.5. Internacionalización financiera.....	96
3. LA INTEGRACIÓN EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN	
4. REGIONALISMO Y REGIONALISMO ABIERTO	99

SEGUNDA PARTE: PROCESOS DE INTEGRACIÓN..... 104

VIII. LA INTEGRACIÓN EUROPEA

1. ANTECEDENTES	105
2. PROCESO DE FORMACIÓN.....	106
3. TRATADO DE ROMA	107
4. DESARROLLO DEL PROCESO.....	108
5. AMPLIACIÓN DE LA COMUNIDAD.....	110
La Europa de los Seis.....	110
La Europa de los Nueve.....	111
La Europa de los Diez.....	111
La Europa de los Doce.....	111
La Europa de los Quince.....	111
La Europa de los Veinticinco.....	111
La Europa de los Veintisiete	112
6. TRATADOS CONSTITUTIVOS Y COMPLEMENTARIOS	112
7. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	114
8. Relaciones Externas.....	115
9. SITUACIÓN ACTUAL Y PROYECCIONES	116

IX. LA INTEGRACIÓN SOCIALISTA: EL CAME/COMECON

1. MARCO DE ANÁLISIS	118
2. PROCESO DE FORMACIÓN.....	118
3. PRINCIPIOS.....	119
4. EVOLUCIÓN	120
5. ÓRGANOS.....	121
6. RESULTADOS	122

X. LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: PRIMERA ETAPA (Años 60)

1. ANTECEDENTES	123
2. CONTEXTO INMEDIATO	124
3. PRIMEROS PROCESOS	126
4. ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO (ALALC)	127
4.1. Motivaciones	127
4.2. Proceso de Formación	127
4.3. Objetivos.....	128

4.4.	Principios.....	128
4.5.	Estructura	128
4.6.	Mecanismos	129
4.7.	Régimen Institucional.....	130
4.8.	Desarrollo del Proceso.....	130
4.9.	Crisis y Replanteamiento	131
5.	MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO (MCCA).....	132
5.1.	Características Regionales	132
5.2.	Antecedentes Históricos	132
5.3.	Proceso de formación del MCCA	134
5.4.	Objetivos y Mecanismos.....	135
5.5.	Regimen Institucional.....	135
5.6.	Resultados	136
6.	TRATADO DE LA CUENCA DEL PLATA	137
6.1.	Naturaleza distinta	137
6.2.	Características regionales	137
6.3.	Formación del proceso	138
6.4.	Características del Proceso	138
6.5.	Mecanismos y áreas básicas	139
6.6.	Órganos	140
6.7.	Resultados. Obras y Proyectos	140
6.8.	Situación Actual.....	141
XI.	INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Segunda Etapa (Años 70 y 80)	143
1.	ACUERDO SUBREGIONAL ANDINO. GRUPO ANDINO (GRAN)	143
1.1.	Países Miembros (PM)	143
1.2.	Características Regionales	143
1.3.	El Acuerdo de Cartagena.....	143
1.4.	El Grupo Andino en Funcionamiento.....	149
1.5.	Sistema Andino de Integración.....	152
1.6.	Dimensión Jurídica.....	153
1.7.	Evaluación del Proceso.....	154
2.	PACTO AMAZÓNICO	156
2.1.	Características Regionales	156
2.2.	Tratado Constitutivo	156
2.3.	Naturaleza y Objetivos.....	156
2.4.	Principales Áreas	157
2.5.	Órganos	157
2.6.	Proyecciones.....	157
3.	SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO (SELA).....	158
3.1.	Naturaleza y Motivaciones.....	158
3.2.	Antecedentes	158
3.3.	Principios.....	159
3.4.	Ámbito de Acción.....	159
3.5.	Mecanismos	159
3.6.	Estructura Institucional	159
3.7.	Importancia y Situación Actual.....	160
4.	ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI).....	160
4.1.	Antecedentes	160
4.2.	Países integrantes.....	161
4.3.	Objetivos.....	161
4.4.	Principios.....	161
4.5.	Funciones Básicas	161
4.6.	Mecanismos	161
4.7.	Tratamientos Diferenciales	163

4.8.	Sistema de Apoyo a los PMDER.....	163
4.9.	Estructura Institucional.....	163
4.10.	Evolución de los Acuerdos en el marco de la ALADI.....	164
4.11.	Situación actual.....	164
XII.	INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Tercera Etapa (Años 90)	166
1.	MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)	166
1.1.	Antecedentes y motivaciones	166
1.2.	Formación del proceso	166
1.3.	Países participantes	168
1.4.	Tratado de Asunción	168
2.	SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO (SICA).....	173
2.1.	Etapas	173
2.2.	Constitución	173
2.3.	Formación del Proceso	173
2.4.	Objetivo del SICA	174
2.5.	Desarrollo del Proceso	175
2.6.	Subsistema de la Integración Económica	175
2.7.	Estructura Institucional	176
2.8.	Relacionamiento Externo	177
2.9.	Situación Actual	177
3.	COMUNIDAD ANDINA (CAN)	178
3.1.	Antecedentes	178
3.2.	Protocolo de Trujillo	179
3.3.	Funcionamiento de la CAN.....	180
3.4.	Política Externa.....	181
3.7.	Evaluación general del proceso andino.....	184
3.8.	Situación Actual.....	185
XIII.	NUEVOS PROYECTOS Y PROCESOS EN LA REGIÓN	188
1.	ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA).....	188
1.1.	Formación del Proceso	188
1.2.	Estructura y Organización de las Negociaciones del ALCA.....	189
1.3.	Avances de las Negociaciones	190
1.4.	Ventajas, Impugnaciones y Final de las Negociaciones del ALCA.....	194
2.	TRATADOS DE LIBRE COMERCIO (TLCs).....	196
2.1.	Naturaleza y Antecedentes	196
2.2.	Objetivos de un TLC	197
2.3.	Principales Características	197
2.4.	Algunos Tratados de Libre Comercio Vigentes	197
2.5.	Negociación de un TLC entre EE.UU. y la CAN	198
2.6.	Temas de Negociación	198
3.	ALTERNATIVA BOLIVARIANA PARA LAS AMÉRICAS (ALBA)	199
3.1.	Naturaleza	199
3.2.	Países Miembros	200
3.3.	Formación del Proceso	200
3.4.	Objetivos y Fundamentos del ALBA	200
3.5.	Principales Planteamientos del ALBA	201
3.6.	Avances Importantes	204
3.7.	Influencias en Países No Miembros.....	205
3.8.	Evaluación General	205
4.	TRATADO DE COMERCIO ENTRE LOS PUEBLOS (TCP).....	209
4.1.	Naturaleza	209

4.2.	Fundamentos del TCP	209
4.3.	El TCP promueve una visión indígena del desarrollo	210
4.4.	Evaluación General	211
5.	UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR)	212
5.1.	Antecedentes	212
5.2.	Formación del proceso y países participantes	213
5.3.	Objetivos.....	214
5.4.	Órganos	216
5.5.	Importancia y dimensión	217
5.6.	Cumbres realizadas	219
5.7.	Críticas a la conducción del organismo	221
XIV.	PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN OTRAS REGIONES	225
1.	CARIBE: COMUNIDAD ECONÓMICA DEL CARIBE(CARICOM)	225
1.1.	Antecedentes	225
1.2.	Países Miembros	225
1.3.	Objetivos.....	225
1.4.	Órganos	226
1.5.	Idioma Oficial	226
1.6.	Evaluación	227
2.	TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.....	228
2.1.	Antecedentes	228
2.2.	Contenido	228
2.3.	Objetivos.....	229
2.4.	Liberación del comercio.....	229
2.5.	Reglas de origen	230
2.6.	Órganos	230
2.7.	Acuerdos paralelos	230
2.8.	Evaluación	230
2.9.	Críticas	232
3.	ASIA - PACÍFICO: ASEAN y APEC.....	232
3.1.	Marco General	232
3.2.	ASEAN	233
3.3.	APEC	236
4.	PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN ÁFRICA.....	238
4.1.	Marco General	238
4.2.	Principales procesos, miembros, objetivos y estado actual	239
4.3.	Principales experiencias en el África Subsahariana	242
4.4.	Avances y Proyecciones.....	243
4.5.	Unión Africana (UA)	244
4.6.	Comentarios finales	245
TERCERA PARTE.....	247	
BOLIVIA Y LA INTEGRACIÓN.....	247	
XV. CARACTERIZACIÓN DEL PAÍS.....	248	
1. UBICACIÓN GEOGRÁFICA	248	
1.1.	Ventajas.....	248
1.2.	Desventajas.....	249
2. DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES	250	
2.1.	Escasa población	250
2.2.	Modelo exportador primario	251

2.3.	Marginalidad de regiones y sectores de población.....	251
2.4.	Industrialización precaria.....	251
2.5.	Enclaustramiento geográfico.....	251
2.6.	Escasa infraestructura.....	252
3.	FACTORES PRODUCTIVOS.....	252
4.	FACTORES POLÍTICOS.....	254
5.	FACTORES SOCIALES.....	256
6.	FACTORES INSTITUCIONALES.....	258
6.1.	Sector Público.....	258
6.2.	Sector Privado.....	260
XVI.	PARTICIPACIÓN NACIONAL EN LA INTEGRACIÓN.....	262
1.	VOCACIÓN INTEGRACIONISTA.....	262
2.	INSERCIÓN EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN.....	262
3.	LIMITACIONES DE PARTICIPACIÓN.....	263
3.1.	Menor desarrollo económico relativo.....	263
3.2.	Sistema productivo.....	263
3.3.	Capacidad Exportadora.....	264
3.4.	Deficiencias políticas.....	265
3.5.	Deficiencias institucionales.....	266
3.6.	Deficiencias jurídicas.....	268
3.7.	Desinformación general.....	270
3.8.	Factores externos.....	270
4.	RESULTADOS.....	271
XVII.	PARTICIPACIÓN DE BOLIVIA EN LOS DIFERENTES PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL.....	273
1.	COMENTARIO GENERAL.....	273
2.	PARTICIPACIÓN EN LA ALALC.....	273
3.	PARTICIPACIÓN EN LA CUENCA DEL PLATA.....	274
3.1.	Marco General.....	274
3.2.	Logros y Avances.....	275
3.3.	Hidrovía Paraguay – Paraná.....	275
3.4.	FONPLATA.....	276
4.	PARTICIPACIÓN EN LA ALADI.....	276
4.1.	Participación general.....	277
4.2.	Mecanismos de la ALADI.....	277
4.3.	Apoyo especial a Bolivia.....	279
5.	PARTICIPACIÓN EN EL PACTO AMAZÓNICO.....	279
5.1.	Importancia y marginalidad.....	279
5.2.	Rol del Pacto Amazónico.....	280
5.3.	Participación Nacional.....	280
5.4.	Pretendida reactivación.....	281
6.	PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO ANDINO (GRUPO ANDINO/CAN).....	282
6.1.	Proceso de formación.....	282
6.2.	Status de participación.....	283
6.3.	Régimen Especial.....	283
6.4.	Participación.....	285
6.5.	Situación actual y proyecciones.....	290
7.	PARTICIPACIÓN EN EL MERCOSUR.....	291
7.1.	Exclusión de Bolivia en el Tratado de Asunción.....	291
7.2.	Negociaciones Bolivia-Mercosur.....	292

7.3.	Resultados	293
7.4.	Situación actual y proyecciones	294
8.	PARTICIPACIÓN EN EL ALBA/TCP	295
8.1.	Antecedentes	295
8.2.	Participación	295
9.	PARTICIPACIÓN EN UNASUR	298
XVIII.	POLÍTICA NACIONAL DE INTEGRACIÓN	300
1.	MARCO GENERAL DE PARTICIPACIÓN.....	300
2.	PREMISAS PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE INTEGRACIÓN	300
3.	BASES PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE INTEGRACIÓN	302
4.	CONSIDERACIONES FINALES	303
XIX.	CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN	305
1.	ANÁLISIS GENERAL	305
2.	ALGUNOS PRECEDENTES	306
3.	SITUACIÓN EN LA REGIÓN	307
3.1.	Análisis de los países del MERCOSUR.....	307
3.2.	Análisis de los Países de la Comunidad Andina.....	308
4.	RÉGIMEN CONSTITUCIONAL BOLIVIANO	313
5.	NECESIDAD DE CONSTITUCIONALIZACIÓN EXPRESA	314
6.	PROPUESTAS DE INCORPORACIÓN	315
7.	NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO	317
7.1.	Normas constitucionales específicas sobre la Integración.....	317
7.2.	Valoración Crítica	318
7.3.	Otras Normas Constitucionales Vinculadas o Limitantes de la Integración.....	321
8.	REFLEXIONES FINALES	326

Anexo: Propuesta a la Asamblea Constituyente para la incorporación de preceptos sobre integración en la nueva Constitución Política del Estado.

PRESENTACIÓN

La integración entre países es uno de los fenómenos más importantes de la realidad internacional contemporánea, particularmente en su dimensión regional, actualmente considerada como una plataforma necesaria para la inserción de los países en la economía global.

En un escenario internacional tan dinámico, complejo y globalizado, parece que la necesidad de unidad y complementariedad entre países, especialmente entre los menos desarrollados, es una de las pocas opciones válidas para ubicarse mejor en el contexto internacional y para su propio desarrollo.

No obstante y si bien casi todos coinciden en la importancia, trascendencia e incluso en la necesidad histórica de la integración para nuestros países, ello se mantiene en gran medida sólo en el discurso y la retórica. En la experiencia concreta, la integración en nuestra realidad es aún un hecho poco conocido, poco difundido y hasta incomprensible. En general, en nuestros países es un tema marginal en la atención estatal, en las políticas nacionales, en la academia y en la formación de una cultura respecto a su problemática. Al contrario, se enfrenta una tendencia a desvalorizar o considerar desactualizado el concepto.

La integración es un fenómeno diverso pero integral, implica aspectos económicos, políticos, jurídicos, sociales, culturales, constituyendo una verdadera concepción filosófica acerca del desarrollo y el destino común de los países que se integran. Nuestro análisis, sin embargo, tiene un sesgo más institucional y jurídico por ser estas dimensiones las menos exploradas en este tipo de procesos, aunque no dejamos de lado una visión panorámica de las otras dimensiones de la integración, como la económica y la política.

El desarrollo del texto comprende básicamente tres partes:

- I.** Un marco teórico, conceptual y doctrinal de la integración.
- II.** El análisis de los procesos de integración, con énfasis en la integración europea y la latinoamericana; y
- III.** La participación de Bolivia en los procesos de la integración.

En relación al marco teórico o conceptual, se realizan consideraciones básicas de la Teoría de la Integración, disciplina que ha logrado un importante desarrollo doctrinal. En nuestro caso se ha enfatizado en la integración entre países en desarrollo que tiene motivaciones y objetivos muy diferentes a los procesos de integración entre economías desarrolladas. Desde ya, como una necesaria advertencia, el desarrollo de los temas sobre integración que presentamos se halla orientado a llenar un vacío de información y difusión sobre esta temática, no se intenta en ningún caso innovar conceptos sobre la disciplina, pero si quizá actualizarlos en función de la realidad internacional que vivimos hoy. Tampoco se trata de una exposición doctrinal para especialistas en integración, tiene una pretensión más simple, la de aproximar esta materia al estudiante, al profesional y a las personas interesadas en el

desarrollo de las relaciones internacionales. En función de tal objetivo, el análisis se respalda en la doctrina formulada por diversos tratadistas, desde los clásicos de la Teoría de la Integración hasta los actuales autores que han asimilado estos conceptos a sus respectivas realidades, especialmente en el caso de la integración de los países en desarrollo.

En la Segunda Parte del trabajo, relativa a los procesos de integración y su desarrollo concreto e histórico, se formula una descripción de las principales características y evolución de los mismos, empezando por el proceso emblemático de la integración contemporánea que es el europeo, modelo de muchos de los procesos que se han intentado y que se intentan en otras latitudes. Se refleja en forma breve, asimismo, las experiencias de la integración socialista que, si bien se extinguió junto con el bloque soviético, tiene algunos referentes de importancia que no se pueden ignorar. Pero el énfasis está orientado hacia los procesos de América Latina, algunos ya superados, otros en curso o en advenimiento, destacándose su importancia y su contribución a una nueva visión latinoamericana sobre el desarrollo, basada en la complementariedad, la solidaridad y en un destino común.

En la misma tónica, se revisan los principales procesos que se desarrollan en otras regiones del continente y el mundo, como la integración en el Caribe, en Norteamérica, la del Asia-Pacífico y la del África subsahariana, tratando de demostrar que la integración es hoy un fenómeno casi universal.

Para el análisis de los procesos, se ha recurrido a la información disponible en diversas fuentes, especialmente en las fuentes oficiales de difusión de los propios organismos rectores de estos procesos. Desde ya, existen asimetrías de información entre los diferentes procesos, la mayor información sobre algunos proviene de su cercanía, del mayor acceso a sus medios de difusión y, en alguna medida, a la información personal acumulada en casi tres décadas de docencia y de seguimiento a los temas de integración.

Sobre Bolivia y la integración, tema que se expone en la Tercera Parte del trabajo, se parte de un análisis general de la realidad del país, de la importancia de su ubicación geográfica, de sus potencialidades y de sus limitaciones estructurales para actuar en el marco de la integración. Se evalúa en general la participación nacional en este marco y se analiza también su desempeño, logros y frustraciones en los diferentes procesos de los que formó y forma parte. Con base en esta experiencia se formulan algunas líneas de base para una política nacional en materia de integración y se finaliza analizando uno de los temas más importantes y postergados de la participación nacional, el tratamiento constitucional sobre esta materia, recién incorporado en la Constitución vigente, evaluando sus contenidos relativos al tema y los correspondientes a otras normas vinculadas, para terminar con algunas reflexiones sobre la necesidad e importancia de la integración como uno de los principales factores para un desarrollo eficiente y digno para Bolivia.

Sobre las motivaciones del presente trabajo, el obedece a un compromiso académico largamente postergado para documentar la base conceptual, la realidad y evolución de este fenómeno con especial referencia a nuestra región y país, pero actualmente también obedece a la preocupación por el marginamiento al que ha sido condenado a la integración en

la región. La coyuntura actual, caracterizada por una profunda crisis global, por el distanciamiento progresivo de nuestros niveles de desarrollo respecto de los países centrales, la profundización de la pobreza y la marginalidad en nuestras poblaciones, así como por la necesidad de un posicionamiento conjunto ante los grandes problemas mundiales como el riesgo ambiental, energético y alimentario, debería provocar en América Latina un renacer de la conciencia sobre la necesidad de integración, ahora más que nunca se debería hablar sobre integración y rescatar la visión integradora de nuestros pueblos, pero en cambio se está privilegiando una polarización ideologizada con planteamientos de una guerra fría ya superada históricamente. Se está sustituyendo la visión integradora por una inédita visión de nuevas hegemonías que ha convertido a la región en un escenario de tensión y enfrentamiento político que desvirtúa un ya largo proceso que pretendía la unidad e integración entre nuestros países, sobre bases de democracia y libertad.

La única ideología que debería primar en nuestros países es el desarrollo perentorio que supere la pobreza, la marginalidad y la inseguridad humana que padecen sus pueblos, que permita enfrentar, con equidad y dignidad, la dureza del sistema internacional y los riesgos de la globalidad que, si no estamos preparados e integrados, acabarán por profundizar las brechas del desarrollo y marginarnos de la modernidad y de la historia.

En ese marco la situación de Bolivia no es diferente, muestra un país embarcado en un populismo sofista que niega la historia, la nación y la república, que discrimina entre bolivianos, que rechaza el principio de unidad en la diversidad y que busca en la antropología los fundamentos de un pensamiento disociador. Como nunca en su historia Bolivia se halla sumida en una desorientación extrema, que hace imposible pensar en la integración interna y que además, por si fuera poco, aísla al país y amplía la confrontación al ámbito externo, desestabiliza los procesos de integración en curso y se alinea con posturas e ideologías anacrónicas.

Revalorizar el concepto de la unidad e integración tanto interna como externa, por tanto, nos parece imperativo. Mientras el mundo avanza aceleradamente hacia una interdependencia cada vez más global, nos guste o no, nuestro país se posiciona a contramano de la evolución histórica, postulando en lo interno una desintegración “plurinacional” y en lo externo un alineamiento internacional que nos supedita ya no a los grandes sino a los menos chicos.

Bolivia, por su posición geográfica central en el subcontinente y por su condición de país subdesarrollado, no puede aislarse, está condenada a la integración. La solución a sus problemas estructurales y a su precariedad social, ya no puede ser posible en el reducido marco nacional. Si el subdesarrollo es un fenómeno multinacional o continental, la única solución posible es enfrentarlo en forma ampliada, conjunta y solidaria con los otros países de la región.

Para ello, para la búsqueda de un desarrollo ampliado, humanista y moderno, es indispensable fortalecer la unidad y la identidad nacional, con base o pese a la diversidad del país. Sólo sobre la base de fortalecer una integración nacional, de construir nación, concepto que además es todavía indispensable en las relaciones externas, se podrá

vislumbrar y compartir un desarrollo promisorio y un destino común, antes de perdernos y disgregarnos en supuestas nociones de “plurinacionalidad” que se fundamentan en lo que nos diferencia y separa antes de lo que nos une e integra.

Solo a partir de una plataforma de unidad Bolivia se podrá proyectar en el ámbito externo y en la integración regional como un Estado moderno, productivo, inclusivo y solidario.

Que Dios integre y fortalezca a Bolivia.

La Paz, febrero 2010.

Alberto Solares Gaite

PRIMERA PARTE

MARCO TEÓRICO

CAPITULO I

RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Necesidad y Evolución.- Modalidades Contemporáneas: Libre Cambio.- Bilateralismo.- Cooperación Económica.- Integración Económica.

1. NECESIDAD Y EVOLUCIÓN

La existencia y necesidad de las relaciones económicas internacionales no requieren justificación, ella parece obvia. Se debe partir de la premisa que este tipo de relaciones entre las naciones constituye un fenómeno que ha estado presente en toda la evolución de la humanidad. Quizá las relaciones económicas fueron la primera manifestación de la vida internacional.

Como los individuos en la sociedad son económicamente necesarios los unos a los otros, en la misma forma las naciones del mundo son necesarias y complementarias las unas a las otras para dar sentido a una economía internacional completa. Y si esto constituye una expresión social e histórica que data desde los mismos orígenes de los estados, cuanto más patente resulta en la vida contemporánea, signada por los fenómenos de la internacionalización y la interdependencia.

En realidad en la historia, salvo en la antigüedad remota o en casos extremos de infradesarrollo, son pocos los casos de economías cerradas sin presencia en la economía internacional. Uno de estos casos, que es paradigmático, fue el de Japón anterior a 1860, cuando los cañones de la flota del Comodoro Perry obligaron a este país a su apertura comercial con el mundo.

En nuestra época una economía cerrada ya no es concebible. La impresionante aceleración de las comunicaciones, la información y el transporte, la internacionalización de la producción, del comercio, de la economía y la cultura, han conformado la noción planetaria del mundo, la “gran aldea”, como una de las mayores expresiones de la realidad globalizada - justa o injusta, buena o mala- pero una realidad tangible que hoy vive la humanidad.

La sola existencia de las Naciones Unidas y su estructura, el desarrollo de organizaciones internacionales y regionales, la irrupción de nuevos actores en la economía internacional, los grandes flujos en la circulación de bienes, servicios, capitales, tecnología y personas, representan la expansión irreversible, la dimensión universal y el alto grado de desarrollo de las relaciones económicas internacionales.

2. MODALIDADES CONTEMPORÁNEAS

Las relaciones económicas internacionales no responden a un patrón único o uniforme, al contrario revisten diversas modalidades o características, que han ido transformándose en el transcurso del tiempo. En un esfuerzo de esquematización y siguiendo la clasificación que efectúa Ramón Tamames (1), se pueden identificar como modalidades contemporáneas de relación económica internacional a las siguientes: a) Libre Cambio; b) Bilateralismo; c) Cooperación Internacional; y d) Integración Económica, a las cuales - que a esta altura del proceso de internacionalización resultan ya tradicionales - tenemos que agregar la nueva e integral figura de la globalización o mundialización de la economía, que es la realidad que caracteriza nuestra época.

2.1. Librecombio

El Librecombio emerge en el siglo XIX como una reacción a las trabas impuestas por el Mercantilismo, vigente desde el siglo XVI hasta mediados del siglo XIX. Durante este largo periodo, se auspicia la creación y fortalecimiento de los Estados Nacionales como centros de poder comercial, basados en el comercio colonial y la posesión de metales preciosos. Pero también se ponen los cimientos de la actividad industrial, para cuya protección se establecen barreras al comercio de importación destinadas a proteger la industria local mediante altos derechos de aduana, prohibiciones de importación, reserva del tráfico naval al pabellón nacional, monopolios en el comercio con las colonias y otras medidas de naturaleza restrictiva para el intercambio. Con todo ello, el capitalismo típicamente comercial se fue transformando y evolucionando al capitalismo industrial, plenamente vigente en el siglo XIX, el que necesita para su expansión y desarrollo liberarse de las barreras y trabas del mercantilismo. Surge así una nueva etapa en la historia de las relaciones económicas internacionales: el Librecombio, telón de fondo del pensamiento económico llamado clásico (Smith y Ricardo), principal motor de la revolución industrial que se opera en ese siglo.

El Librecombio puede entenderse como aquel prototipo de relación económica despojada de toda traba comercial o barreras arancelarias, bajo la cual es posible el comercio internacional sin mayores restricciones para la libre circulación de los factores económicos. Impulsadas desde Inglaterra las corrientes librecombistas se expandieron por toda Europa y el mundo, teniendo su primer hito en el Tratado Cobden-Chevalier de 1860, suscrito entre Inglaterra y Francia, mediante el cual se inicia una política de fuertes reducciones arancelarias, extensibles al resto del mundo, inaugurando así una de las instituciones más importantes del comercio internacional moderno: la Cláusula de la Nación Más Favorecida.

En la misma época, la adopción del patrón oro, las inversiones y las migraciones hacia ultramar, la libertad de comercio y navegación, dieron como resultado algo parecido a lo

que hoy podríamos llamar una “integración económica internacional”, caracterizada por una amplia libertad de circulación de los factores económicos y sostenida por el poder colonial de las potencias europeas.

A principios del siglo XX, empieza a modificarse el escenario libremercista, primero por una política proteccionista impuesta por algunos países europeos para desarrollar sus industrias y protegerlas de la competencia inglesa, y después por los efectos de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y la Gran Depresión (1929) que, en definitiva, liquidan el sistema del librecomercio. Posteriormente, si bien ningún país practicó el librecomercio en su dimensión plena, nunca se dejó de añorar las ventajas de su restablecimiento, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX a través de procesos de liberalización del comercio encarnados principalmente en el sistema del GATT y los procesos regionales de integración económica. Es más, la restauración del librecomercio se ha constituido, en las últimas décadas del siglo XX y al inicio del presente siglo, en uno de los objetivos más preciados del sistema económico internacional, mediante las políticas de apertura y la promoción universal del libre comercio.

2.2. Bilateralismo

La ruptura del sistema de librecomercio y los efectos de los conflictos bélicos y crisis financieras, empujaron a los países en el periodo de entreguerras a un rígido bilateralismo, cuyas características esenciales fueron la práctica de un acentuado proteccionismo y relaciones económicas exclusivamente bilaterales, instrumentadas principalmente por dos políticas: a) restricciones cuantitativas de las importaciones; y b) control de cambios.

a) Restricción de importaciones

La restricción de importaciones tuvo su principal expresión en la limitación cuantitativa de las mismas mediante el establecimiento de cuotas o cupos, denominados genéricamente como contingentes, a través de los cuales se limita en cantidad o valor las importaciones desde un país a otro, durante un periodo determinado.

En realidad, existieron dos formas de contingentación, una general establecida por un país determinado frente al resto y la otra en forma bilateral instrumentada generalmente mediante un tratado comercial, donde se fijan topes, en cantidad o valor, a la importación recíproca autorizada de cada mercancía, para un periodo determinado. Esta última modalidad es indudablemente menos flexible que la primera por su mayor especificidad. Después de la Gran Depresión, Francia es la que adopta sistemáticamente los contingentes y todos los países siguen su ejemplo, usándolos como un mecanismo de protección más radical que los aranceles.

b) Control de cambios

Durante este periodo uno de los principales problemas que enfrenta la economía y el intercambio comercial es la no convertibilidad de las monedas nacionales, habiendo afectado este fenómeno incluso a la libra esterlina que en todo el proceso anterior había jugado el papel de patrón monetario. Los conflictos y crisis financieras determinaron, a partir de la Gran Depresión, la adopción de sistemas de control de cambios rígidos para regular las transacciones internacionales. Fueron varios los instrumentos utilizados por los países para el control cambiario, destacándose los sistemas de acceso regulado a las divisas mediante su concesión oficial, así como la obligación de la entrega obligatoria de los recursos monetarios obtenidos por las exportaciones a la autoridad cambiaria y su transformación a las monedas nacionales, a tipos de cambio fijos.

La década de los años 30 es conocida como la del “bilateralismo triunfante” con más de doscientos acuerdos comerciales identificados. En estos acuerdos, sobre la base de listas de mercancías autorizadas en el respectivo tratado comercial, se fijan las cantidades máximas a importar o exportar entre los dos países partes del tratado, generalmente por una cifra o valor similar, para efectuar la compensación sin tener que recurrir a la transferencia real de divisas; se consagran así los Acuerdos Clearing o de compensación entre países con control de cambios, ante las dificultades de la convertibilidad monetaria.

El bilateralismo y sus mecanismos estuvieron vigentes, con diversos matices, hasta la culminación de la segunda guerra mundial, sin embargo algunos de sus instrumentos como las restricciones de importaciones y los contingentes, sobreviven dentro de las políticas de proteccionismo que son recurrentes en el comercio internacional y que siguen presentes en el proteccionismo que aplican los países desarrollados a las exportaciones de productos básicos provenientes de los países en desarrollo.

2.3. Cooperación Económica Internacional

Finalizada la segunda guerra mundial y en el escenario del nuevo orden político y económico resultante, fue inevitable una reacción profunda frente a las rigideces del bilateralismo, orientándose la economía y comercio internacional hacía formas de cooperación entre los países, mediante el establecimiento de regímenes vinculantes a varios estados, la creación de organizaciones internacionales y la incorporación plena del multilateralismo o multilateralidad como rasgo característico de esta nueva forma de las relaciones económicas internacionales.

Sin embargo, ya desde el inicio mismo del bilateralismo surgieron intentos de resolver sus desventajas mediante la cooperación económica. Las primeras manifestaciones se dan también en los años 30 cuando se concretan los primeros acuerdos internacionales para

regular el comercio de ciertos productos básicos, como el Convenio Internacional del Estaño (1931), el Convenio Internacional del Trigo (1933), el Convenio Internacional del Caucho (1934), el Convenio Internacional del Azúcar (1937), a los que se sumaría posteriormente el Convenio Internacional del Café. Estos convenios constituyen los primeros ejemplos de cooperación económica a escala multilateral, tuvieron su origen en el esfuerzo de países productores de materias primas, en algunos casos involucrando a los países consumidores, para regular el mercado internacional de materias primas, procurando márgenes adecuados de estabilidad de la oferta y demanda y de los precios internacionales sometidos a fuertes fluctuaciones.

Uno de los elementos fundamentales que configuraron el escenario de la post-guerra, fue un nuevo orden internacional que incorpora profundas transformaciones, tanto en lo político como en lo económico. En lo político el nuevo orden se sustenta gradualmente en un equilibrio hegemónico bipolar y, en lo económico, se refleja en la multilateralidad y en la cooperación económica internacional, superando las severas restricciones del bilateralismo. Del periodo de entreguerras quedaron dos preocupaciones fundamentales, la obsesión por los problemas monetarios generados por la gran depresión; y la superación de las barreras que deprimieron tanto los flujos internacionales del comercio.

Los Estados Unidos no esperaron el fin de la guerra para planificar la postguerra, ya en 1941 Roosevelt propuso a Churchill incluir entre los principios de la Carta del Atlántico la participación de todos los Estados en el comercio internacional. Durante 1943 y 1944, tuvo lugar un intercambio de criterios constante entre funcionarios británicos, dirigidos por Keynes, y norteamericanos dirigidos por White, que dieron lugar a los acuerdos de Bretton Woods.

El nuevo orden económico, que interpreta los intereses coincidentes de las principales potencias triunfantes en la conflagración mundial, tiene su expresión institucional en el establecimiento de organizaciones internacionales de carácter multilateral, mediante las cuales se pretende regular la economía y el comercio internacional. Este sistema, denominado como el Sistema de Bretton Woods, fue instituido en 1944 mediante los convenios multilaterales que dieron nacimiento al Fondo Monetario Internacional (FMI), encargado de promover y preservar la convertibilidad y estabilidad monetaria de los países miembros, y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), posteriormente denominado Banco Mundial (BM), como mecanismo de financiamiento para la rehabilitación de las economías capitalistas.

En la concepción anglosajona que diseñó el sistema, se hallaba prevista una tercera institución, la Organización Internacional del Comercio (OIC), cuya creación llegó a ser establecida por la Carta de la Habana (1948), pero que no logró la necesaria ratificación por los países suscriptores, especialmente por los Estados Unidos que observó la

incompatibilidad de determinados aspectos con su legislación interna, habiendo también contribuido para este resultado las primeras manifestaciones de la guerra fría. El proyecto de regulación multilateral se quedó así sin el tercer elemento del trípode de mecanismos previstos para el funcionamiento del sistema económico internacional, con características de universalidad y de equilibrio. Sin embargo, como producto residual de este proceso, sobre la base de negociaciones paralelas, surgió el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, cuya sigla en inglés es GATT (1947).

Sin embargo, el logro que genera el marco mayor de todo este escenario, se concretó con la suscripción de la Carta de San Francisco (1945), mediante la cual se crea la Organización de Naciones Unidas (ONU), entre cuyos objetivos primordiales, además de la preservación de la paz y la seguridad internacional, destaca el referido a lograr el desarrollo y la cooperación económica entre las naciones. En el marco de la ONU, se crean progresivamente una serie de comisiones, organizaciones y agencias especializadas, que han universalizado la cooperación económica internacional y logrado su alto grado de institucionalización actual.

Hoy en día, la cooperación económica internacional sigue plenamente vigente, es más, constituye el telón de fondo de toda la evolución del sistema económico internacional hacia procesos de mayor internacionalización, complementación e interdependencia, siendo también la cooperación económica regional y su profundización, la base para el surgimiento de los modernos procesos de integración.

2.4. Integración Económica

Dentro del proceso de profundos cambios que se operan en el escenario internacional después de la Segunda Guerra Mundial, surge como una de las realidades más dinámicas y creadora de nuevas concepciones, el fenómeno de la Integración.

El agrupamiento de Estados con el propósito de constituir espacios económicos más amplios y de lograr solidariamente una mejor inserción internacional, incidieron en muchas de las concepciones vigentes en las relaciones económicas internacionales, particularmente a nivel regional, creando toda una nueva constelación de conceptos, objetivos y proyecciones para un desarrollo internacional comunitario, superando muchos conceptos clásicos del Derecho Internacional. Y es que la Integración, al plantear nuevas bases de relación internacional, afectando incluso categorías tan arraigadas como las de soberanía absoluta de los estados, generó un conjunto de instituciones, acciones y mecanismos que configuraron una nueva forma de organización y relación internacional.

La Integración, como representativa de la idea de unidad entre países tiene antecedentes incluso en la antigüedad, Pero es a partir del proceso de reordenamiento y expansión de las relaciones económicas internacionales que se manifiesta después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el fenómeno de la Integración cobra la dimensión que tiene actualmente, siendo considerada como la modalidad más superada y moderna de relación económica entre países, particularmente a nivel regional.

Para entender mejor los conceptos, se suele enfatizar en una diferencia simple o básica entre la cooperación económica internacional y la integración económica, aludiendo a que la primera se orienta ante todo a estimular y promover las relaciones económicas entre los países, reduciendo las barreras para el intercambio. En cambio la integración no sólo tiende a la reducción sino a la eliminación de todas estas barreras para la creación de un mercado único. Se pueden concretar relaciones de cooperación entre países con diferentes visiones políticas y económicas, pero no se podrá dar la integración sino en base a la complementación de estructuras, a la armonización de políticas y a la unificación del marco institucional de la economía.

La integración, en su naturaleza, principales características, etapas de desarrollo, mecanismos, instituciones y proyecciones, será el objeto central del desarrollo posterior de todo nuestro análisis.

CAPÍTULO II

TEORÍA DE LA INTEGRACIÓN

Concepción del fenómeno integracionista.- La Integración en las relaciones internacionales.- Clasificaciones o modalidades.- Concepto Económico.- Base Jurídica.- Grados de Integración Económica: Sistema de Preferencias Arancelarias; Zona de Libre Comercio; Unión Aduanera; Mercado Común; Unión Económica; Comunidad Económica.- Elementos constitutivos de la Integración.-

1. CONCEPCIÓN DEL FENÓMENO INTEGRACIONISTA

Dentro de la acepción idiomática más corriente se puede entender como integración a la concurrencia de las partes en el todo, a la conjunción de elementos o entidades dispersas para la formación de una estructura de conjunto. Esta acepción semántica y general puede ser aplicada a diferentes conceptos, situaciones o materias, se puede hablar de esta forma de la integración de un territorio, de la integración de una sociedad, de la integración de un capital, etc., es decir que el término es representativo de la idea de la unidad frente a la diversidad.

Pero, cuando se aplica el concepto de integración al moderno fenómeno en las relaciones económicas internacionales que se manifiesta después de la II Guerra Mundial, es cuando recién nos encontramos con el actual concepto de integración, que es el objeto de nuestro estudio.

La integración como representativa de la idea de unidad y complementariedad entre naciones no es nueva, tiene antecedentes remotos, por ejemplo en la Grecia antigua la Liga Anfictiónica como asociación entre varias ciudades estados; más cerca de nosotros la organización económica de la América Colonial bajo el gobierno de España se asemeja a una figura de integración, también la conformación de la unión federal entre las colonias americanas que dio surgimiento a los Estados Unidos de América, constituye el más significativo ejemplo de la dimensión política de la integración, así como diversos proyectos de formación de uniones aduaneras que se dan en el siglo XIX, entre las cuales destaca la *Zollverein* entre los estados alemanes, procesos que dieron lugar a un importante desarrollo doctrinal que llega hasta nuestros días.

Durante la Segunda Guerra Mundial, no es difícil constatar que uno de los proyectos del Tercer Reich fue el de lograr un espacio económico común en la Europa ocupada, intentos

que quizá influyeron en las primeras manifestaciones europeistas de la postguerra y que, ya bajo las reglas del GATT a finales de la década de los años 40, fueron aprovechadas para conformar los primeros intentos de uniones aduaneras entre los países de Europa Occidental como FRANCITEL y FINEBEL - de muy corta vigencia – y el BENELUX, que fue una de las bases para el surgimiento posterior del proceso de integración europeo.

Lo evidente, es que hoy, pese a las crisis políticas que han dado lugar a la disgregación de países que conformaban unidades políticas, algunas muy importantes y estructuradas, las tendencias hacia la integración se han valorizado, especialmente como estrategias de seguridad común, de desarrollo compartido o de una mejor inserción en un sistema económico mundial complejo y muchas veces adverso.

Es innegable, en consecuencia, la trascendencia y vigencia de los modernos procesos de integración. Incluso desde una perspectiva filosófica, es todavía patrocinadora del fenómeno integracionista la tesis de Teilhard de Chardín, cuando afirma que la humanidad siempre se ha movido y se mueve hacia objetivos de cooperación y solidaridad que en algún momento, quizá todavía lejano, es seguro que apuntará a la conformación de una sociedad y un gobierno mundial, es decir una globalización con solidaridad y con un destino universalmente compartido.

2. LA INTEGRACIÓN EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La conformación de esquemas regionales motivados por el propósito de lograr mercados más amplios, como una mejor base de su desarrollo recíproco y una mejor inserción internacional, incidió en las relaciones internacionales, creando una nueva constelación de conceptos, objetivos y proyecciones para un desarrollo internacional comunitario, que superó muchos conceptos del Derecho Internacional, promoviendo la unificación de grupos de países en torno a objetivos y esfuerzos comunes y perfilándose como un germen de nuevas y más superadas formas de relación, reflejadas en instituciones y mecanismos que configuraron una nueva forma de organización internacional.

Pueden ser varias y diversas las motivaciones que dieron lugar a la emergencia de los procesos de integración pero, generalmente, las razones primarias de los mismos coinciden, en lo económico, en la necesidad de liberalizar el intercambio recíproco para la ampliación de los mercados regionales que sustenten economías de escala e índices adecuados de crecimiento industrial y, en lo político, en la necesidad de fortalecer la capacidad de negociación conjunta, mejorar la inserción internacional y encajar en las tendencias de regionalización o formación de bloques frente a una economía mundial en plena expansión.

Al final de la década de los años cuarenta (1947) se establece el GATT, cuya cláusula de oro fue la institucionalización universal de la Cláusula de la Nación Más Favorecida (CNMF) para lograr un comercio internacional despojado de toda discriminación. Sin

embargo el Acuerdo creó algunas excepciones al principio de la Cláusula, entre las que se destaca la contenida en su Artículo XXIV, referida a las zonas de libre comercio y uniones aduaneras, respecto a las cuales puede funcionar una suspensión internacionalmente aceptada de la CNMF. Este es un factor decisivo, que viabiliza la conformación y desarrollo de los primeros procesos de integración y que se mantiene, hasta hoy en día, como el marco que sustenta la viabilidad jurídica de la Integración.

A partir de esta apertura vía GATT, la década de los años 50 y las posteriores son prolíferas en el ejercicio de la integración, cuya evolución, a partir de los procesos concretos que empezaron por conformar zonas de libre comercio y uniones aduaneras - para encuadrarse en la excepción a la CNMF prevista en el GATT - cobraron dimensiones en muchos casos insospechadas, no sólo en materia de liberalización comercial, en el establecimiento de espacios de libre circulación de todos los factores económicos, en la unificación de políticas monetarias o la coordinación de políticas macroeconómicas; sino en el desarrollo de una nueva dimensión jurídica e institucional, sobre la base de nuevos conceptos de supranacionalidad, así como de una nueva dimensión política con la adopción de una política exterior común y de una proyección hacia la unidad o integración política.

En esta dirección, indudablemente el proceso europeo representa la más avanzada experiencia de desarrollo y aplicación de los principios, normas e instituciones de la Integración. Los Tratados de París y Roma, inicialmente, y posteriormente a través del Acta Única, los Tratados de Masstrich, Amsterdam y Niza, que acompañaron la evolución del proceso, se desarrolló un orden jurídico autónomo que descansa sobre un sistema de normas e instituciones comunes que encarnan un nuevo concepto de la soberanía nacional frente a un orden supranacional, marco dentro del cual el proceso de integración ha podido evolucionar hasta las formas superiores de unión económica y monetaria y se apresta a ingresar en un franco proceso de integración política.

Por su parte, los procesos de integración en América Latina y se puede decir que también los de otras regiones del mundo en desarrollo, responden desde ya a motivaciones y circunstancias de formación diferentes. Surgen como una respuesta a la situación desfavorecida y dependiente de estos países en la organización económica mundial y por la conciencia que en forma aislada es improbable el superar el drama común del subdesarrollo, concibiéndose por tanto a la integración como un medio para lograr el desarrollo económico y social y una mejor y más equitativa inserción en el sistema internacional. Esta concepción se refleja en el desarrollo de los procesos de integración latinoamericana, cuyos objetivos se ajustan a las características particulares de la realidad económica y política vigente en la región. Sin embargo, a pesar de las limitaciones que pueden existir, se toma el proceso europeo de integración como modelo paradigmático y como fuente de orientación en todo aquello que la experiencia europea sea válida y pueda ser aprovechada en América Latina.

Hoy en día, el fenómeno de la integración económica, en sus diversas modalidades y manifestaciones, es una realidad casi universal, con una sorprendente y acelerada expansión. La gran mayoría de los estados oficialmente reconocidos participan de algún esquema o convenio de integración, incluso los países más gravitantes en el comercio internacional, que anteriormente fueron reacios a sujetarse a los compromisos y disciplinas que implica la integración, usan actualmente esta herramienta para el sostenimiento de su nivel de desarrollo y, en algunos casos, para sus estrategias de hegemonía económica y política.

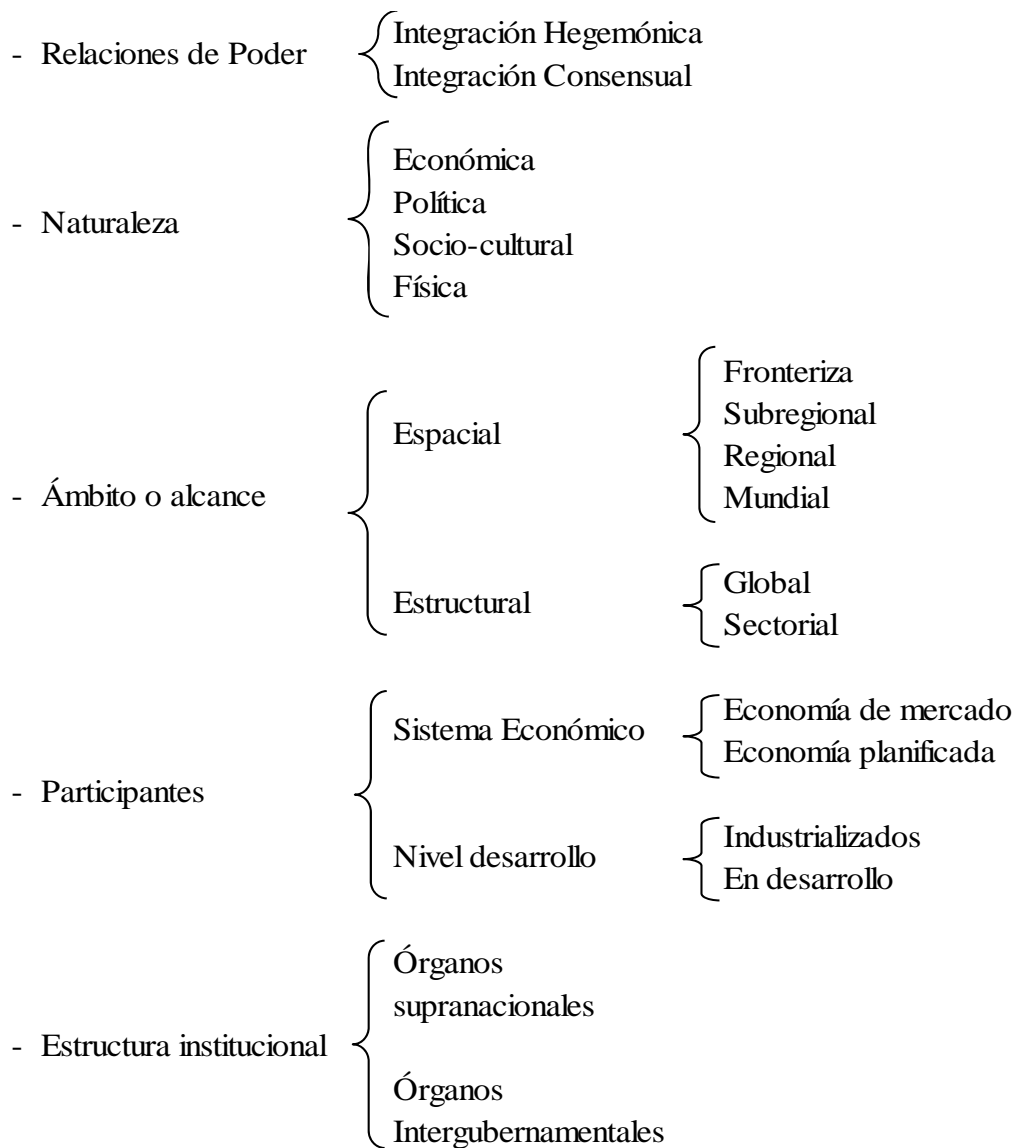
En igual forma, a pesar de la tendencia globalizadora dominante que se refleja actualmente en los grandes acuerdos multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los procesos regionales constituyen también uno de los temas más polémicos frente al fenómeno global. Según algunos criterios, es contradictoria la idea de una integración de dimensión universal frente a los procesos regionales, pero este criterio se descarta cuando se considera a éstos como plataformas necesarias para la integración global, en la medida que constituyen un esfuerzo de complementación más profunda y de una mejor inserción internacional por grupos de países, que facilitará en el mediano plazo los objetivos de la integralidad.

En todo caso, no se puede negar que la Integración es hoy en día una realidad cada vez mas difundida, que presenta grandes diferencias cualitativas respecto al orden jurídico internacional clásico y que se perfila como el germen de nuevas y más superadas formas de relación internacional.

3. CLASIFICACIONES O MODALIDADES

La integración puede revestir formas y características diversas, no existe un solo patrón de procesos integradores, puede más bien obedecer a clasificaciones desde diferentes puntos de vista como: las relaciones de poder; los objetivos o naturaleza del proceso: su ámbito o alcance; sus países participantes; o su estructura institucional. He aquí, algunas de estas variantes:

Clasificaciones de la Integración



Desde el punto de vista de las relaciones de poder, se pueden distinguir dos tipos de esquemas de integración, la integración hegemónica y la integración consensual. La primera se da entre un país que se sitúa como el centro del poder decisorio respecto a la conformación, orientación y marcha del proceso y que mantiene un nivel de predominio respecto a países subordinados a sus políticas. En cambio, la integración consensual se da entre un grupo de países que concurren en forma soberana y voluntaria a conformar un

esquema de acción conjunta en procura de la satisfacción de necesidades, objetivos o intereses comunes y que aportan, en forma igualitaria y solidaria, a la construcción de un proyecto de desarrollo conjunto y de beneficio para todos.

La integración consensual es, indudablemente, el tipo de proceso deseado y el que será el objeto de nuestro análisis.

En función de su naturaleza, campos de aplicación o contenido, la integración puede ser: económica, política, social, jurídica, cultural o física.

Los procesos de integración, en la experiencia histórica, siempre han tenido una base económica y ésta es, sin duda, una de sus principales manifestaciones, es más, se conoce al moderno fenómeno de la integración en esta su principal dimensión, incluso se la denomina genéricamente como integración económica, asignándole casi con exclusividad el sesgo económico a sus motivaciones y a su desarrollo. En la mayor parte de los procesos, así como en la doctrina que se ha derivado del desarrollo de los mismos, se parte casi ineludiblemente de la teoría económica y básicamente de la teoría del comercio exterior para explicar la problemática integracionista entre países. En consecuencia, hay que aceptar que lo económico es el primer sustento de la integración, especialmente en su fase comercial y dentro de ella incluso hay algún tipo de corrientes y autores que la limitan solo a aspectos de carácter arancelario.

Sin embargo, hoy en día está totalmente superado el criterio del absolutismo comercial arancelario para caracterizar al fenómeno de la integración, la realidad de los procesos ha demostrado que no solamente que se ha superado el concepto comercialista de la integración, sino que su concepción actual abarca a todas las dimensiones de la economía. Incluso se ha superado la visión únicamente economicista, para concebir la integración como un fenómeno multidimensional, comprensivo de todos los sectores y campos de acción de la sociedad y de los estados.

En la misma línea de pensamiento, no se podría concebir la integración sino se combina la dimensión económica con la dimensión política. Se equivocan los que creen que puede haber una exclusiva integración económica, o simplemente comercial, sin el marco político que siempre acompaña a estos procesos. Existe una naturaleza política desde el mismo momento de la decisión que cada país soberano toma para participar en un esquema integrador, existe política en el juego del relacionamiento recíproco, en la combinación de intereses particulares frente a la determinación de objetivos comunes, en las relaciones con terceros, y finalmente en la proyección que adquieren estos procesos en sus fases avanzadas, que no es otra que la posibilidad de una integración plenamente política.

La integración, igualmente, va adquiriendo connotaciones sociales no sólo en el sentido general que considera que el objetivo mayor que se proponen los países es el conseguir, a través de la integración, el desarrollo económico y social, que en el caso de nuestros países

es superar el drama común del subdesarrollo con todas sus secuelas de carencia social, sino que en el curso del avance de estos procesos se impone la necesidad de la libre circulación de los factores económicos, siendo la libre circulación de los trabajadores y su problemática uno de los aspectos sociales que caracterizan a la integración. Cuando los procesos integradores llegan a etapas en las cuales es también necesaria la armonización de políticas, las de carácter social serán seguramente uno de los sectores en los que actúe la dinámica integradora.

Un orden jurídico para las relaciones, procesos y mecanismos que emergen de un proceso integrador, es un requisito indispensable para la viabilidad del mismo. Desde su nacimiento un proceso de esta naturaleza se halla normado por las reglas consensuadas por las voluntades soberanas de los estados participantes, contenidas en el respectivo tratado que da origen al proceso, aunque en este nivel estemos en presencia de un simple orden de derecho internacional. Pero lo que caracteriza más a la integración es el establecimiento de una capacidad normativa autónoma – autorizada por el propio Tratado – que hace, desde las fases más tempranas de un proceso, que surjan normas comunitarias que van acompañando el desarrollo del mismo y que van institucionalizando todo un ordenamiento jurídico que llega a alcanzar una personalidad propia bajo verdaderos atributos de supranacionalidad. Estas normas comunitarias son producto de la delegación de competencias soberanas que cada país realiza en favor de órganos comunes, tanto legislativos como jurisdiccionales, que han permitido desarrollar toda una nueva disciplina jurídica, más evolucionada que el Derecho Internacional, el llamado Derecho Comunitario o Derecho de Integración.

La integración, en su multidimensionalidad, deriva también en procesos de complementariedad cultural. Muchos procesos, como el de Centroamérica, se han iniciado en el campo de la educación y la mayor parte de procesos, además de los objetivos económicos, políticos, sociales, y normativos, buscan también una aproximación, un mayor y recíproco reconocimiento de sus culturas, sus costumbres, sus tradiciones, su historia, en un afán de buscar aspectos de unidad que motiven una conciencia colectiva que vaya construyendo una identidad socio-cultural común, proyectada a un destino compartido.

Finalmente, desde el punto de vista de su naturaleza o campo de aplicación, la integración muchas veces puede reducir su acción a un aspecto singular, pero que en su dimensión alcanza la complejidad de todas las dimensiones anteriores, hablamos de la denominada integración física, es decir aquella que tiene como objetivo central el desarrollo conjunto a través de obras de infraestructura que integren sus espacios territoriales (camino, comunicaciones, energía, medioambiente, etc.). La integración física, es un componente necesario de todos los procesos regionales entre países con vecindad o pertenencia a un mismo sistema geográfico, que puede ser encarada dentro de un proceso integral pero con abstracción de componentes de liberalización comercial (Cuenca del Plata, Pacto Amazónico).

En relación a su ámbito o alcance, se pueden distinguir dos niveles diferentes, el espacial y el estructural:

De acuerdo a su ámbito espacial, más específicamente a su alcance territorial, la integración entre países puede ser: fronteriza, bilateral, subregional, regional y mundial.

La integración fronteriza se da mediante acuerdos entre dos o tres países cuyos territorios concurren a una misma frontera, acuerdos entre los que se establecen regímenes especiales sobre circulación de personas, bienes o servicios, pero limitados a las zonas de frontera. Se puede dar también el caso de proyectos concurrentes para la realización de obras que tengan un impacto de desarrollo conjunto en sus áreas fronterizas.

La integración bilateral, se puede dar entre dos países que deciden integrar sus economías o algún sector de las mismas con un alcance nacional y ya no sólo limitado al de sus fronteras. Esta modalidad es poco usual ya que los procesos de integración generalmente se han dado en ámbitos subregionales o regionales.

La integración subregional, abarca a un grupo de países que tienen en común su pertenencia a un mismo sistema geográfico, ya sea orográfico o hidrográfico, y que se unen alrededor de objetivos y proyectos comunes que generalmente se orientan, especialmente en las primeras etapas, a la remoción de las barreras u obstáculos que dificultan su comercio o intercambio recíproco. La integración subregional ha sido la manifestación más frecuente en la experiencia europea, latinoamericana y quizá mundial, por cuanto reúne a países que por la proximidad geográfica encuentran mayor grado de afinidad política y económica y puede además servir de base de una posterior inserción conjunta en procesos regionales de mayor ámbito.

La integración regional tiene un alcance territorial y un número de países generalmente mayor, por cuanto abarca a una región, que en lenguaje internacional representa un continente o un subcontinente. En el caso europeo el proceso de integración se inició con un alcance subregional y en el transcurso de su desarrollo abarca hoy a una verdadera región. En el caso latinoamericano han sido más frecuentes las experiencias subregionales, aunque no han faltado proyectos que aspiraron y aspiran a un nivel regional como la ALAC y la actual ALADI, que además de los países de Sud América cuentan con la participación de otros países del hemisferio, pero de otras latitudes como México y, en el caso de la ALADI también de Cuba.

También se puede mencionar como proyecto de integración regional, al ALCA que concebía un alcance hemisférico (34 países), proyecto que por diferentes visiones políticas no pudo concretarse.

Finalmente, desde el punto de vista del ámbito, la concepción de un proceso de integración a nivel mundial todavía es hoy una idea ilusoria, pero que muchos tratadistas creen posible en el largo plazo. Se considera que el actual proceso de globalización está acercando a las naciones a este propósito y que existen ya muchos organismos de alcance mundial como la ONU, el FMI, el BM, la OMC y otros. Sin embargo, una integración global, con las características de complementariedad y solidaridad que definen el perfil de los procesos regionales actuales, es a nuestro juicio aún una utopía, pero que en algún momento de la evolución humana quizá se presente como necesaria.

Desde el punto de vista de su ámbito o alcance estructural, la integración puede ser global o sectorial:

La integración global o integral es aquella que involucra a todos o a varios sectores de la economía de los países participantes buscando la complementariedad de sus estructuras económicas y la liberalización del intercambio de todo o de la mayor parte de su comercio recíproco. Esta es la modalidad más frecuente en el desarrollo de los procesos de integración. Sin embargo, han existido y existen procesos en los cuales se involucra en la integración únicamente a uno o determinados sectores de la economía, como lo hizo el proceso europeo en su primera etapa mediante la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), esquema que se formó y desarrolló exclusivamente a través de la gestión conjunta de dos productos considerados estratégicos en ese momento para la reconstrucción europea. En este último caso, así como en varios procesos de integración física, se pueden distinguir solo procesos de integración sectorial, por cuanto son uno o limitados sectores económicos el objeto de la acción integradora.

Desde la perspectiva de los países participantes, en la actualidad ya está superada la clásica diferenciación de la integración entre países de economía de mercado o capitalistas frente a los procesos de integración llevados adelante por países de economía centralmente planificada. Desde el derrumbe del sistema socialista esta clasificación ya no tiene vigencia.

En función de los participantes, hoy se halla plenamente vigente la clasificación que distingue los procesos de integración de países desarrollados o industrializados frente a los procesos de integración que se intentan por los países en desarrollo o del tercer mundo. En el primer caso se tendrán procesos que parten de la base de economías ya desarrolladas y cuyos objetivos, por tanto, serán los de mantener sus niveles de desarrollo e incrementar su presencia e influencia en el sistema económico internacional. En cambio, los procesos de integración que se dan en los países en desarrollo generalmente buscan un medio para

lograr niveles adecuados de desarrollo - objetivo que es improbable que puedan lograrlo de manera aislada - así como mejorar su capacidad de negociación que les permita insertarse en forma más equitativa en el sistema internacional.

Desde el punto de vista institucional, por último, puede hablarse de integraciones con sistema y órganos supranacionales y de procesos con sistemas y órganos simplemente intergubernamentales.

Los procesos que logran constituir la dimensión supranacional mediante normas y órganos de esta naturaleza, son aquellos que generalmente han alcanzado las fases superiores de la integración y que se manejan con órganos con un nivel de representatividad cualitativamente diferente al nacional por cuanto tienen una representatividad comunitaria, representan el interés conjunto que predomina sobre el nacional y actúan en esa dimensión, generando normas y decisiones que son obligatorias, de aplicación inmediata y que tienen primacía respecto de las normas nacionales.

En cambio, los procesos que aún mantienen órganos intergubernamentales, especialmente en las primeras fases de la integración, preservan el sentido clásico de la soberanía estatal absoluta, manifestándose en sus órganos solo una sumatoria de potestades nacionales, lo que no les permitirá, por ejemplo, adoptar decisiones por mayoría, sólo podrán hacerlo por la regla de la unanimidad.

4. CONCEPTO ECONÓMICO

En el marco de nuestro análisis y en la idea, todavía predominante, de concebir a la integración como un fenómeno principalmente económico, es importante para la mejor percepción del fenómeno su caracterización desde el punto de vista de la teoría económica.

Desde esta perspectiva y particularmente desde la teoría clásica del comercio internacional, el planteamiento de fondo -desde Ricardo y Smith hasta Keynes- es el de propiciar la más fluida circulación del comercio, que supone que sobre la base de una plena utilización de los factores y sobre costos y valores no distorsionados, la libertad del comercio puede originar un máximo de producción total y un mayor nivel de bienestar social.

Sin embargo, por fenómenos que escapan a esta racionalidad, los países se ven en la necesidad de levantar barreras especialmente para proteger sus propias industrias, cerrando sus territorios en forma total o parcial a la importación de ciertas mercaderías, generando así las políticas de proteccionismo arancelario y distorsionando el principio de la libertad de comercio, que constituye en realidad el objetivo supremo del pensamiento económico denominado clásico. El proteccionismo, sin embargo, se convirtió en un instrumento

indispensable de la política económica. Modificar esta realidad, volviendo al libre movimiento de factores, no representa un proceso fácil.

Por ello, se postuló una apertura gradual, para permitir los ajustes necesarios en la economía de los países, hasta llegar a la más amplia liberalización del intercambio, meta ideal del libremercado. Tal proceso debería cumplirse por etapas, progresivamente y por grupos de países más o menos homogéneos. Surge así la teoría clásica de las Uniones Aduaneras, cuyos principales exponentes fueron Jacobo Vinner(2), seguido posteriormente por Bela Balassa(3) y muchos otros autores.

Desde la óptica económica se ha intentado la siguiente conceptualización:

“La integración económica es un proceso, a través del cual dos o más mercados nacionales previamente separados y de dimensiones unitarias estimadas poco adecuadas, se unen para formar un solo mercado de una dimensión más idónea”(4).

5. BASE JURÍDICA

El factor decisivo que viabiliza la conformación y desarrollo de los primeros procesos de integración y que se mantiene hasta hoy como el marco que sustenta la viabilidad jurídica e institucional de estos procesos, se da en el ámbito del principio de no discriminación instrumentado en la CNMF, base del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, tanto del GATT 1947 como del GATT 1994, este último en el actual marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), foro multilateral del comercio internacional.

La institucionalización de la CNMF, principio con el que se pretendió lograr un comercio internacional libre de toda barrera y discriminación, tiene sin embargo algunas excepciones, entre las que se destaca la contenida en el Artículo XXIV del Acuerdo, que establece la posibilidad de constituir zonas de libre comercio y uniones aduaneras, respecto a las cuales puede funcionar una suspensión internacionalmente aceptada de la CNMF.

A partir de esta apertura, la década de los años 50 y las posteriores son prolíficas en el ejercicio de la integración, con una notable evolución que va desde la conformación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras - para encuadrarse en la excepción a la CNMF prevista en el GATT - hasta dimensiones en muchos casos insospechadas, que se expresan no sólo en materia de liberalización comercial, sino en el establecimiento de espacios de libre circulación de todos los factores económicos, en la unificación de políticas monetarias y la coordinación de políticas macroeconómicas, en el desarrollo de una nueva dimensión jurídica e institucional y en una dimensión política, caracterizada por la adopción de una política exterior común y por una proyección hacia la unidad o integración en el plano político.

6. GRADOS O ESTADIOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

En cuanto a las formas de evolución de la integración económica, la que más interesa identificar es la relativa a las fases o los denominados grados de la integración, es decir aquellos estadios a los que el desarrollo progresivo de un proceso de integración va evolucionando y expandiendo su complejidad estructural.

Esta clasificación jerarquizada en sus primeras etapas descansa sobre la función del arancel de aduanas, que es considerado el instrumento básico en las políticas de apertura o protección de las economías nacionales frente a las restantes. La jerarquía de estos grados implica no solo una mayor complejidad gradual sino que, en teoría, una etapa superior conlleva la idea de haberse desarrollado o culminado la fase anterior.

Los grados o estadios generalmente reconocidos en la evolución de un proceso de integración económica, son los siguientes:

- Sistema de Preferencias Arancelarias
- Zona de Libre Comercio
- Unión Aduanera
- Mercado Común
- Unión Económica
- Comunidad Económica

Una identificación de cada uno de estos grados, responde a la siguiente caracterización:

6.1. Sistemas de Preferencias Arancelarias

Constituyen una etapa preliminar de la integración económica, muchos tratadistas incluso no los toman en cuenta dentro de las formas de integración. Se basa en el hecho de que dos o más países se conceden entre sí determinadas ventajas o rebajas arancelarias, no extensibles a terceros, debido a la suspensión de la Cláusula de la Nación Más Favorecida (CNMF).

En 1947 con el GATT se consagra la CNMF, congelándose a partir de entonces los sistemas de preferencias arancelarias, pero sin suprimir los existentes. Ejemplos de sistemas preferenciales los tenemos en el área preferencial de la Commonwealth y en el área de la de la Unión Francesa (preferencias imperiales), así como en los viejos tratados comerciales entre Chile, Argentina, Bolivia y Perú, reconocidos por el GATT pero superados por ALALC.

Los sistemas de preferencias bilaterales, de doble vía, han perdido vigencia, excepto en el caso de la actual ALADI que funciona en los hechos como un área de preferencias arancelarias.

Los que si han cobrado mucha actualidad e importancia son los Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP), que han sido establecidos bajo el principio de no reciprocidad e institucionalizados en la Parte IV del antiguo GATT, incorporada a instancias de la UNCTAD para atender las demandas de una mejor inserción comercial de los países en desarrollo. Se aplican sin reciprocidad por los países desarrollados a favor de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Actualmente los principales SGP son los instituidos por los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón, existiendo además casi una veintena de SGP similares a cargo de otro tanto de países desarrollados.

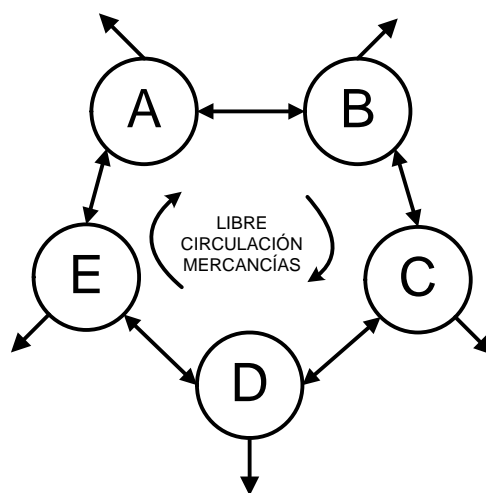
Hoy en día han cobrado también especial relieve los sistemas de preferencias específicas, motivados o condicionados al logro de determinados objetivos, como la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, cuyo ejemplo más actual son el ATPDEA de Estados Unidos y el SGP Plus de la Unión Europea, otorgados unilateralmente y en forma temporal en favor de determinadas exportaciones de manufacturas de los países andinos por sus esfuerzos en la erradicación del cultivo de la hoja de coca.

Un área de preferencias puede evolucionar a una formación más ambiciosa o, a la inversa, una forma de integración con obstáculos de funcionamiento (ALALC) puede volver a ser una simple área preferencial (ALADI).

6.2. Zona de Libre Comercio

Es un área formada por dos o más países, que de forma progresiva liberan su comercio recíproco, mediante la supresión de las barreras arancelarias y trabas comerciales. Mantienen frente a terceros su propio régimen arancelario y de comercio.

La diferencia que tienen con las áreas preferenciales, radica en que su objetivo es liberar lo sustancial del comercio recíproco y que esta liberación se realiza conforme a un programa ejecutado en un período determinado de tiempo (periodo de transición).



La Zona de Libre Comercio es ya una figura de integración propiamente dicha, aunque involucra solo la libre circulación de comercio en un mercado zonal. Son poco estables y transitorias y tienden a convertirse en Uniones Aduaneras o a desaparecer.

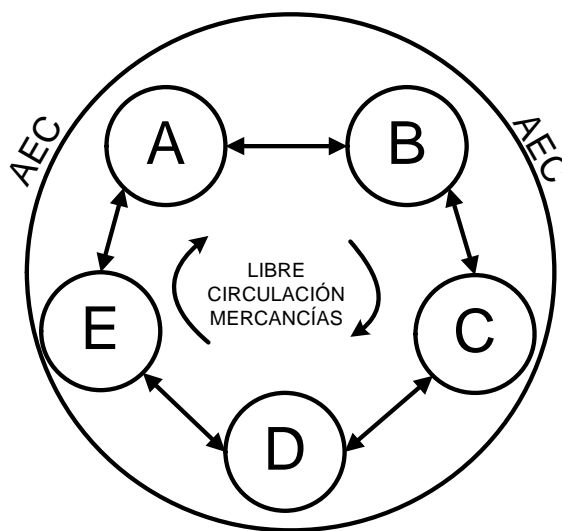
Como antecedentes relevantes de zonas de libre comercio, se pueden mencionar en Europa a la EFTA (paralela al inicial proceso europeo de integración) y en América Latina a la fracasada ALALC, al actual NAFTA y al proyectado pero frustrado ALCA.

6.3. Unión Aduanera

Una Unión Aduanera consiste en un proceso desarrollado por dos o más países, que acuerdan suprimir las barreras arancelarias y comerciales al comercio de mercancías originarias del área - en esto coinciden con la zona de libre comercio - pero además deciden establecer un Arancel Externo Común (AEC) aplicable frente a terceros países.

Este último elemento, la tarifa externa, es lo que singulariza a la unión aduanera. Se trata de la formación de un espacio económico más amplio, en el cual los bienes circulan libremente y la producción intrazonal se halla protegida por una barrera común.

El Arancel Externo Común no solo juega un papel de protección de la producción y el comercio frente a terceros, sino que es un instrumento de coordinación y unificación arancelaria entre los países miembros. Una unión aduanera crea un área comercial más amplia, elimina los obstáculos a la competencia, posibilita una localización más eficiente de los recursos para incrementar la producción y aumentar los niveles de vida.



Las uniones aduaneras tienen antecedentes que se remontan al siglo XIX habiendo constituido una tendencia frecuente en Europa, como la Zollverein entre los estados alemanes, con precedentes también en África, Medio Oriente y América del Sur. Posteriormente a la Segunda Guerra Mundial se estableció el BENELUX (Bélgica, Holanda y Luxemburgo) que sirvió como una de las bases importantes del proceso de integración europeo.

En realidad, al interior de cada proceso que logró superar el nivel de la zona de libre comercio, la orientación inmediata fue la de realizar esfuerzos para conseguir la unión aduanera, como grado de desarrollo inmediatamente superior, es el caso del proceso europeo como también el de los procesos latinoamericanos (MCCA, GRAN, MERCOSUR).

Hasta este estadio o grado, llega la formulación teórica de la Integración Económica, en el marco de la teoría clásica del comercio internacional, habiéndose dado lugar a un importante desarrollo doctrinal que llega hasta nuestros días (Jacobo Vinner, Bela Balassa, Gustavo Magariños).

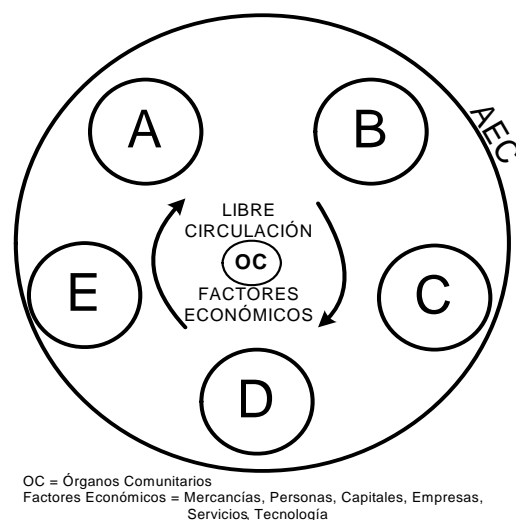
Efectos positivos y negativos en una Unión Aduanera

Según Gustavo Magariños (5), hasta la aparición del estudio de Vinner los economistas liberales aceptaban como válido el criterio de que una unión aduanera, al conformar un espacio en el que circulan libremente las mercancías, más vasto que el correspondiente a cada unidad constitutiva, contribuiría parcialmente a incrementar el bienestar mundial por la vía del comercio, así como al logro de un equilibrio estable de las relaciones económicas internacionales. En consecuencia, una unión aduanera sería una “segunda variable mejor” (second best) o un subóptimo del libre cambio universal.

Sin embargo, un importante aporte de Vinner al estudio de las uniones aduaneras fue poner en tela de juicio el supuesto de que su establecimiento tendría como efecto el aumento del bienestar general. Su análisis, fundado en las nociones de la creación y desviación del comercio, parte del supuesto básico que el propósito primario y la principal consecuencia de una unión aduanera, son el cambio de las fuentes de suministro, el que puede orientarse hacia las de más bajo o de más alto costo, medidos en el precio de los productos transados. En el primer caso se favorece el libre comercio, pero en el segundo la unión aduanera pasa a ser un mecanismo conducente a una más efectiva protección tarifaria.

El método analítico, seguido y complementado posteriormente por varios tratadistas, tuvo por finalidad esencial evaluar si los efectos de una unión aduanera consisten en la creación de nuevo comercio (importación desde otro país miembro a menor costo como efecto de la liberación comercial) o en la desviación del preexistente (importación de otro país miembro con mayor costo a las importaciones anteriores desde terceros países), como resultado de la liberación arancelaria entre sus miembros.

No obstante, todas estas concepciones tan economicistas, basadas en supuestos muchas veces estáticos e irreales, ha sido superada por la experiencia real de la integración, que evoluciona a etapas más importantes como las relativas al mercado común o la unión económica, así como por las formulaciones teóricas de la integración para el desarrollo.



6.4. Mercado Común

Representa un grado más avanzado de integración, no se trata solo de la libre circulación de bienes o mercaderías, sino de la libre circulación de los factores de la producción, es decir la libre circulación de bienes, personas, capitales y servicios.

Cuando una unión aduanera se va consolidando, se produce necesariamente un grado tal de complementación en el espacio económico creado, que se impone la necesidad de liberar el movimiento de todos los componentes del fenómeno económico. Se inicia también una necesaria armonización de políticas económicas (cambiarias, financieras, fiscales, monetarias), así como se establecen reglas uniformes de competencia para el mercado único.

Otro aspecto importante radica en el ordenamiento de las competencias que deben regular el funcionamiento del mercado común, las que si se mantienen en forma nacional afectan la marcha del proceso, generándose la necesidad de una regulación conjunta, con una clara atribución de competencias a órganos comunitarios.

El mercado común, se considera como una de las formas superiores de la integración económica, difícilmente se ha dado en forma plena en la realidad histórica, salvo en el proceso europeo de integración que llegó a esta etapa superior, es decir a la conformación del mercado único ya en la década de los años noventa del anterior siglo (Acta Única).

6.5. Unión Económica

En el establecimiento, tanto de una unión aduanera como de un mercado común, es inevitable la aparición de una larga serie de problemas derivados de la diferencia en los sistemas y políticas comerciales, fiscales, monetarios, de transporte, de inversiones, así como de objetivos y planes económicos, todo lo cual puede distorsionar la libre circulación de factores alcanzados. Se hace necesario, por tanto, coordinar y armonizar las políticas económicas, los planes y la legislación vinculada al proceso, elementos que en conjunto conforman el denominado marco institucional de la economía.

La unión económica representa, por tanto, una estructura de ensamble de las economías participantes mediante la creación de bases comunes para una competencia ordenada y para la organización nacional y óptima del conjunto de las economías integradas. La unión económica, es la forma más armonizada, profunda e intensa de un proceso de integración en el nivel actual de evolución de este fenómeno. Constituye, en la realidad concreta, el objetivo posible a los que apuntan los procesos actuales, con un solo logro materializado también en el proceso europeo que, a partir del Tratado de Maastricht, funciona como una unión económica y monetaria, con muchas políticas comunes y un solo signo monetario.

En otros procesos de integración, hay logros importantes en la armonización y coordinación de políticas y legislaciones económicas, pero sin el nivel que permita aún llegar al mercado común o a la unión económica.

6.6. Comunidad Económica

Concepción que actualmente es más un objetivo al que se apunta en los procesos más avanzados y que también se adelanta con mayores posibilidades en el proceso europeo. Supone la última fase de la integración económica y no sólo se trataría de una armonización o coordinación de políticas, planes y legislaciones económicas, sino de la unificación o uniformización de todos estos instrumentos.

Una sola política, un solo plan y una sola legislación económica para todos los países miembros. Es decir un solo marco institucional de la economía, constituyendo la integración económica total.

Desde esta etapa a dónde mas se podría evolucionar ? Después de la Comunidad Económica en cual otro objetivo superior se podría pensar ?. En qué podría derivar la integración económica? En una integración política? Un estado federal ?. He aquí la proyección o la incógnita de los modernos procesos de integración.

Sin embargo, la realidad esta dando sentido a estas suposiciones, con varias expresiones es las que se vislumbran algunos aspectos que apuntan a una integración política (una sola constitución, una sola política de defensa, una sola política exterior, etc.)

7. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA INTEGRACIÓN

De los conceptos y características que acompañan a los procesos de integración en su evolución, es posible identificar algunos elementos constitutivos esenciales que estan presentes en estos procesos y que los diferencian de otros actos o expresiones de las relaciones económicas internacionales.

Muchas veces, con un criterio generalizante se habla de integración al referirse a cualquier acto o relación de comercio, de intercambio o de cooperación entre dos o más países, pero que intrínsecamente no cuentan con los elementos esenciales que perfilan a un verdadero proceso de integración, el que responde a la presencia de elementos definidos y necesarios que tipifican a estos procesos. No cualquier relación comercial, económica o política de cooperación o intercambio, que puede no pasar de un acto esporádico o circunstancial de intercambio o de cooperación, puede ser interpretado como una relación o un proceso integrador, los cuales para ser tales deben implicar por lo menos dos o más de los siguientes elementos, que los consideramos consubstanciales a la integración:

Proceso. La integración es un proceso, no es un acto de resultado inmediato y único. Es un proceso complejo, de profundo cambio de estructuras y muchas veces largo que, generalmente, debe tener un periodo de transición adecuado, a fin de evitar cambios demasiado bruscos y preparar a las economías nacionales a transformaciones cualitativas que implican comprometer toda la voluntad nacional.

a) **Libre circulación factores.** La integración conlleva materialmente la libre circulación de factores económicos, que puede comenzar con una liberación recíproca del comercio y la formación de un mercado ampliado, hasta derivar en la libre circulación de personas, capitales, servicios y tecnología.

b) **Armonización de Políticas.** La profundidad de un proceso de integración conduce necesariamente a una armonización de políticas, de planes y legislaciones económicas, buscando la unificación del marco institucional de la economía.

c) **Delegación de Competencias.** La integración profunda implica la cesión de competencias o de soberanía nacional en órganos comunitarios, que pasan a representar el interés conjunto y la subordinación al mismo del interés individual de cada país miembro. Esta cesión de soberanía se traduce en la delegación de competencias a órganos legislativos, de gestión o jurisdiccionales que incorporan la cualidad de supranacionalidad.

d) **Proyección política.** El ensamble de estructuras económicas, institucionales y socio-culturales, tiende a derivar en una proyección de unidad o integración política.

No pueden existir procesos de pura integración económica, sin una necesaria base política de coordinación y armonización, cada vez más estrecha, que a la postre no puede menos que desembocar en la posibilidad de una integración política.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA INTEGRACIÓN

Causalidad: Causas económicas; Causas Políticas; Causas Sociales.- Evaluación crítica: Criterios favorables e Impugnaciones.- Concepción objetiva.- Requisitos de viabilidad.- Proyecciones.

1. CAUSALIDAD

Son muchas las causas que pueden motivar acciones o proyectos de complementariedad entre países. Antes que precisar causas específicas que podrían llevar a análisis sesgados, es preferible enunciar más bien tipos de causas, por cuanto la causalidad puede ser de índole variada y compleja. Entre los principales tipos de causas de los procesos integradores actuales, se pueden enunciar a los siguientes:

1.1. Causas económicas

Las motivaciones económicas son generalmente las más frecuentes, aunque no las únicas. La integración, por principio, es dinamizadora de la economía al posibilitar el incremento del intercambio y comercio de bienes y servicios entre los países y, por tanto, el incremento y mejoramiento de los sistemas de producción nacionales, conllevando la generación de empleo, la especialización productiva, el aprovechamiento de ventajas comparativas y competitivas y, en general, el mejoramiento de la economía de los países miembros de un grupo o zona integrada, así como de los índices de la economía regional en su conjunto.

En materia de producción es clara la vinculación que se produce entre la estrechez de los mercados con las posibilidades reales y efectivas de procesos de industrialización. La industria, desde sus orígenes, ha necesitado mercados idóneos para su desarrollo y expansión, cosa explicable si se tiene en cuenta que la tecnología fabril implica la producción en serie y adecuados volúmenes de producción que naturalmente van generando el fenómeno de las economías de escala, requisito indispensable para un proceso sostenido de crecimiento industrial.

La naciente industria europea, pudo consolidarse merced a los grandes mercados coloniales monopolizados por las potencias europeas, posteriormente como resultado de las impresionantes transformaciones operadas en el campo de la energía durante la Revolución Industrial, el desarrollo industrial se internacionaliza y se caracteriza por su expansión basada en la ampliación continua de mercados.

La integración posibilita, en consecuencia, la disponibilidad de mercados ampliados mediante la libre circulación de productos y mercancías originarias de un país en un mercado ampliado, que es generado como consecuencia de un proceso integrador.

La industria moderna, producto de la revolución científico-tecnológica, permite hoy en día ponderar las dimensiones necesarias de un mercado que pueda sustentar el desarrollo de determinadas industrias. Hay una relación directamente proporcional entre el tamaño del mercado y la posibilidad del establecimiento de diferentes industrias, según su grado de mayor o menor tecnología. A mayor nivel tecnológico se abre la necesidad de una mayor dimensión del mercado. Los mercados nacionales reducidos solo pueden posibilitar una industrialización proporcionalmente reducida.

En definitiva, actualmente se mide el desarrollo y consiguientemente el nivel de calidad de vida, por el grado de desarrollo industrial que se ostente, y si esto es así la integración se presenta básicamente como una herramienta eficiente para sustentar procesos de industrialización mediante la ampliación de mercados y producción competitiva.

1.2. Causas Políticas

En materia política, la primera motivación integradora puede ser referida sin duda a la necesidad defensiva o de seguridad que comparte un grupo de países ante algún factor de riesgo o amenaza externa. La existencia de una amenaza común determina como una reacción natural el agrupamiento defensivo de los países amenazados. El proceso europeo de integración tiene entre sus principales motivaciones la necesidad de presentar un bloque unido ante la amenaza de expansión soviética, es así que el surgimiento de la OTAN es paralelo en oportunidad e importancia a los primeros proyectos de integración de las postguerra. Este sentido defensivo, se halla presente en la base de las relaciones internacionales como justificativo de acciones de alianza y aproximación entre países.

La capacidad militar sigue siendo uno de los principales factores del poder y ello se efectiviza aún más con la posesión del factor tecnológico, que algunos creen que es el verdadero factor del poder en el orden internacional actual. Pues bien, acceder a estos factores será mucho más difícil en forma aislada e individual. Las relaciones internacionales modernas obedecen a la fortaleza de bloques constituidos con dimensiones generalmente regionales.

Otra de las motivantes de la integración es la de lograr una mayor capacidad negociadora en el contexto internacional. Esta idea obedece a un razonamiento simple y natural que expresa una relación de poder básica. Un país en forma aislada no tiene las mismas posibilidades de concitar la atención y menos la capacidad de lograr la consideración de países más grandes o más desarrollados en cualquier proceso negociador. En forma individual su capacidad negociadora será siempre disminuida ante los factores de poder que

caracterizan el sistema internacional, lo que revierte si se logra el agregado de capacidades individuales y su expresión en una sola posición conjunta ante cualquier interlocutor internacional.

En igual forma, el sistema internacional que se caracteriza por ponderar el peso relativo de cada país en función de su poder político, económico y militar, margina de las decisiones importantes a los países pequeños o aislados que no suman representación mayor en el sistema, aunque estas decisiones les afecten muchas veces en términos cruciales. En consecuencia un bloque de países posibilita una mayor presencia y participación internacional. Ante las relaciones de poder cuya titularidad se halla en las grandes potencias mundiales, a los países pequeños o marginales no les queda otra vía que la unión para expresar su posición y reivindicaciones.

Con base en la constatación que una de las razones del poder internacional, además del poder militar y tecnológico, se halla en la magnitud de los territorios e índices de población, la integración se ha orientado, al menos en sus primeras inspiraciones, hacia la estructuración idealizada de conformar verdaderos Estados – Continente, cuyo peso relativo en el orden internacional fluya naturalmente de esta magnitud, según demuestra la realidad donde las grandes potencias, actuales y emergentes, tienen magnitudes continentales o poblaciones que pueden sustentar megamercados.

1.3. Causas Sociales

El drama social del subdesarrollo, con sus secuelas de pobreza, desnutrición, bajos niveles de salud y educación, desocupación y marginalidad social, afectan a la mayoría de los países. La magnitud de estos problemas hace imposible, hoy en día, lograr soluciones aisladas. Existe una asimetría entre la dimensión de los problemas que trae aparejados la carencia de desarrollo frente a la capacidad real de los países para afrontarlos, el problema ha trascendido de los espacios nacionales. Ante esta realidad la integración puede contribuir a atenuar manifestaciones sociales del subdesarrollo buscando soluciones conjuntas que incremente la capacidad de los países para enfrentar este tipo de problemas comunes.

Incluso cuando se trata de países con economías desarrolladas, un proceso integrador al permitir la libre circulación de los trabajadores, el reconocimiento de sus derechos y beneficios en cualquiera de los países del grupo, así como las acciones para lograr la calificación de mano de obra especializada y la asistencia técnica recíproca, promueven el desarrollo y el equilibrio social.

En definitiva, la base social de la integración es un componente importante de los procesos de esta naturaleza, especialmente cuando se logra un respaldo colectivo que legitime y motive el proceso, ya que los beneficios de la integración tienen como destinatario final a la sociedad y al mejoramiento de su nivel de vida en los países involucrados.

2. EVALUACIÓN CRÍTICA

La integración, como todo fenómeno que provoca cambios, modifica conceptos y rompe estructuras, muchas veces muy arraigadas, provoca criterios divergentes y hasta antagónicos. En forma seguida se identifican algunas consideraciones sobre las ventajas que pueden implicar estos procesos, así como los cuestionamientos acerca de su viabilidad y conveniencia.

2.1. Criterios Favorables y Ventajas

Existen muchos criterios que favorecen el desarrollo de la integración, baste una constatación de la realidad internacional y de la necesaria cooperación y complementación entre los países, no hace falta, por tanto, hacer un análisis exhaustivo de los mismos, nos limitaremos a mencionar algunos, que consideramos los argumentos más utilizados en apoyo de la integración:

a) Economías de escala

La moderna producción industrial se caracteriza por la necesidad de grandes volúmenes de producción que determinan la dimensión adecuada de las plantas de producción. A su vez una mayor producción permite estructuras de costos bajos, producciones normalizadas y competitividad en el mercado internacional. Este tipo de economías de escala sólo es posible sobre la base de mercados que tengan las dimensiones adecuadas, siendo precisamente la creación de mercados ampliados una de las principales manifestaciones de un proceso de integración.

b) Intensificación competencia

En un mercado nacional las unidades productivas para ser rentables tienen que ser exclusivas. En un mercado amplio hay espacio para varias producciones compitiendo entre sí, con efectos favorables en calidad, precios y mejoramiento tecnológico, todo lo cual redundará en el beneficio de los consumidores.

c) Actividades más complejas

Con el respaldo de un mercado amplio se pueden implantar actividades productivas complejas, que difícilmente se podrían lograr en pequeños mercados nacionales, por el acceso restringido a niveles adecuados de inversión y tecnología.

d) Aumento de poder negociador

Una de las ventajas más destacadas atribuidas a la integración es el incremento de una capacidad de negociación conjunta, con el mejoramiento, indudable, de los términos de relación económica mediante posiciones y acciones homogéneas.

e) Mejoramiento de políticas económicas nacionales

La participación de un país en procesos que no sólo son complejos sino que demandan un esfuerzo nacional importante, obliga a desarrollar una disciplina económica, arancelaria, comercial y monetaria. Esto influye en la formulación más coherente de las políticas económicas nacionales y permite el fortalecimiento de las instituciones vinculadas a las materias del proceso.

f) Aceleración del ritmo de desarrollo

En general, los efectos de una participación adecuada en un proceso de integración debería conducir a una dinamización general de la actividad económica, a la optimización en la asignación de recursos y a la aceleración del desarrollo económico.

2.2. Impugnaciones o críticas

a) Solución “escapista”

Se impugna a la integración por considerar que no contribuye a la solución estructural de los problemas internacionales, constituye un mero paliativo que no logra cubrir la expectativas ni reivindicaciones de los países que se integran, no logra influir en la dinámica del gran escenario internacional y menos compatibiliza con la pretensión de un proceso multilateral de apertura comercial a nivel mundial.

b) Estrategia de las Transnacionales

Se imputa a la integración ser el resultado de la estrategia de las grandes corporaciones internacionales, que en su voracidad por mercados impulsan este tipo de procesos con el objetivo fundamental de lograr espacios económicos donde desarrollar con mayor eficiencia y rentabilidad sus operaciones. Esta crítica no está totalmente alejada de la realidad, puesto que la experiencia indica que, al menos en los primeros procesos de integración, fueron las transnacionales las primeras y principales beneficiarias de las nuevas oportunidades de la liberación comercial y de la ampliación de los mercados integrados.

c) Asimetrías

Los procesos de integración incluyen en la mayoría de los casos a países con niveles de desarrollo desigual, si bien en conjunto pueden representar una diferencia notoria respecto de las potencias industriales, al interior del grupo que se integra hay países de un menor desarrollo económico relativo cuya participación no es igualitaria que la de los países menos chicos, produciéndose estructuras estratificadas dominantes entre los miembros que se reflejan en sus niveles de participación y, ante todo, en un desequilibrio en cuanto a la distribución equitativa de los beneficios de la integración.

d) Abdicación de Soberanía

Se sindicó a la integración de implicar una pérdida o abdicación de la soberanía nacional, atributo exclusivo de los estados, los cuales en la integración deben hacer cesión de facultades que son inherentes a su potestad soberana y que son delegadas en forma excluyente en poder de órganos colectivos que son los que asumen estas atribuciones en desmedro muchas veces del interés nacional.

Esta impugnación, que fue en su momento una de las principales observaciones al fenómeno integracionista, esta actualmente superada por la evolución de la doctrina jurídica de la integración, a la cual nos referiremos más adelante.

e) Adaptación de esquemas extraños

La integración no es sino el traslado de realidades y estructuras ajenas a la experiencia de nuestros países, a los cuales se les imponen conceptos y modelos concebidos para otro tipo de países que profesan en forma absoluta los principios de libre comercio y mercado.

3. CONCEPCIÓN OBJETIVA

Ante las diferentes apreciaciones y posiciones que aún motiva la integración, es necesario contar con una apreciación o concepción objetiva de la misma, que esté desprovista de razonamientos extremos y que trate de encontrar el verdadero sentido de este fenómeno.

Para ello, en primer lugar se deberá buscar contestar a las interrogantes porqué y para qué la integración? Y una respuesta objetiva será que la integración per se no resuelve nada. La integración debe ser concebida no como fin sino como medio, un instrumento que bien manejado puede ser eficaz para el logro de objetivos determinados y de intereses conjuntos. La integración es una técnica que cumple un rol instrumental que la realza sobre otras técnicas económicas por la magnitud y complejidad de sus realidades innovadoras.

Sin embargo, la integración no debe ser considerada como una panacea, como un instrumento holístico que procurará la solución a todos los problemas de una región o de los países que se integran. La integración debe ser considerada como un factor más, un elemento que contribuye a lograr los objetivos que se han establecido sus integrantes, que generalmente tienen relación con su fortalecimiento y desarrollo conjunto.

4. REQUISITOS DE VIABILIDAD

En función de este sentido objetivo e instrumental de la integración, la experiencia de estos procesos ha demostrado la necesidad del cumplimiento de algunos requisitos que hacen la diferencia entre procesos más o menos exitosos. Algunos de ellos son los siguientes:

a) **Disposición al cambio**

La integración debe ser una asociación de naciones dispuestas al cambio, no una asociación del statu quo.

b) **Vinculación recíproca**

La integración implica la decisión de establecer o profundizar la vinculación recíproca de los países que se integran. Un proceso integrador no funciona entre países que no tengan un nivel adecuado de relaciones económicas, comercio e intereses comunes, así como se dificulta cuando existen contraposiciones derivadas de visiones políticas diferentes, de conflictos o de situaciones históricas pendientes de solución

c) **Identidad y comunidad de intereses y objetivos**

Es un presupuesto básico para la integración, concebida como un medio para lograr objetivos o satisfacer intereses comunes. La no existencia de identidad de objetivos e intereses comunes quita todo sentido a un proceso, lo convierte en un esquema vacío, simplemente formalista, cuando no contradictorio. Esto implica, además, la necesaria existencia de afinidades políticas o de visión compartida respecto a determinadas realidades. Es perfectamente posible la cooperación entre países con visiones o ideologías contrapuestas, pero la integración no prosperará sino en base a una visión compartida y a la conciencia de una necesaria y recíproca complementariedad.

d) **Equilibrio y homogeneidad entre países participantes.**

La experiencia demuestra que grandes diferencias en los niveles de desarrollo entre los países impiden la eficacia y la equidad del proceso. La integración no puede ser reunión de desiguales, la experiencia histórica demuestra el fracaso de proyectos con grandes desigualdades entre los países participantes.

e) **Distribución equitativa de beneficios**

Tema crucial en todo proceso integrador, que hace a su misma viabilidad, es la distribución equitativa de los beneficios que genere el proceso. La desigualdad en los resultados o la centralización exclusiva de los beneficios del proceso en uno o pocos países va en desmedro de los otros. La integración debe reflejar desarrollo armónico, distribución equitativa de beneficios y solidaridad en caso de asimetrías o de dificultad para asimilar los retos y beneficios del proceso por parte de uno o más de los miembros, mediante el instrumento de los tratamientos especiales o preferenciales.

f) **Equilibrio entre el interés nacional y el interés comunitario**

La participación en un proceso integrador conlleva la responsabilidad para los países participantes de conciliar adecuadamente su propio interés nacional con el interés conjunto que emerge del proceso, cualquier disonancia entre estos intereses quita impulso a la dinámica integradora.

g) **Conciencia de esfuerzos y costos**

La integración no es simple retórica ni solo la adhesión a principios o declaraciones sobre la necesidad de un destino compartido. La integración representa un costo, muchas veces alto, para los países que se integran. Antes de adherirse a un esquema de integración los países deberían tener la necesaria claridad de los compromisos que ello implica, de las disciplinas a las cuales deberán someterse y de una efectiva disposición a honrar los compromisos adquiridos, antes que esperar del proceso exclusivamente beneficios.

h) **Identificación de los gobiernos**

Al representar la integración el interés conjunto, supone que en este interés se halla incluido el interés individual de cada país. Es vital, por tanto, que los gobiernos nacionales se identifiquen con el interés comunitario como propio. Lamentablemente son frecuentes los casos de superposición de intereses externos al grupo que mantienen la adhesión preferente de parte de los gobiernos.

i) **Participación social**

La participación de los sectores mayoritarios de cada país es indispensable para crear legitimidad, consenso y contenido social a un proceso integrador.

j) **Decisión política de cumplimiento**

Uno de los fenómenos que más han dificultado el desarrollo de los procesos de integración es el incumplimiento de los acuerdos y compromisos adoptados, algunas veces este incumplimiento ha sido el factor de liquidación definitiva de un proceso. La voluntad política de los gobiernos para honrar los compromisos asumidos en una regla básica para la integración.

5. PROYECCIONES

Al decir de Magariños (6), la integración es un estadio muy avanzado de cooperación económica entre países y, por lo tanto, debe ser considerada como un fenómeno de las relaciones internacionales que no escapa a la disyuntiva tradicional que enfrenta el idealismo utópico de una visión de una comunidad y un gobierno mundiales, frente a un realismo deductivo que privilegia los nacionalismos defensores a ultranza de las soberanías absolutas de los Estados. El primer enfoque concibe una organización evolutiva hacia un sistema universal en el que los Estados deben subordinar su autonomía y su capacidad de actuar a los designios y decisiones de autoridades supranacionales, interpretes y protectoras del bien público colectivo, acervo común de todas las naciones, caminando así hacia la formación de una suerte de federación ante la cual los actuales estados-nación perderían vigencia progresivamente. El segundo enfoque, en cambio, se basa en el criterio que los actores reales en el ámbito internacional son los Estados, cuyo comportamiento en sus relaciones recíprocas es regido por factores de poder militar, político y económico y, consiguientemente, por su capacidad de influir exteriormente en beneficio de sus intereses nacionales.

En la definición de esta disyuntiva, podremos encontrar las proyecciones y la viabilidad futura de la integración. Sin embargo, el mundo de hoy, a impulsos de la economía, la tecnología y la cultura, avanza en un proceso al parecer irreversible de convergencia y complementación, vivimos ya una conciencia planetaria mucho más rica y profunda que la sola globalidad económica. En ese marco el país “isla” es ya una figura superada. Las relaciones económicas internacionales ya no se dan en el marco simplemente bilateral, sino que vinculan a bloques o agrupaciones de países. Los acuerdos y estructuras regionales están dando lugar a una era de efectiva integración, son pocos los países que no se hallan adheridos o participan en acuerdos de esta naturaleza. La integración pese a su orientación regional por su extensión actual es un fenómeno mundial.

Al margen del mayor o menor éxito de estos procesos, es generalizado el criterio sobre la necesidad y el imperativo de unión ante el rigor y la crisis que caracteriza al sistema internacional. El mundo avanza y se transforma muy rápidamente, la tecnología y la globalidad están creando un nuevo tipo de estructuras políticas y económicas, que pueden

acentuar la brecha y desigualdades entre los países, lo que puede dar lugar a riesgos de tensiones políticas y sociales en escala mundial.

La integración que es una esperanza y una opción válida al menos para los países en desarrollo, si se frustra, no sirve los intereses reales de nuestros pueblos o prescribe históricamente ante la globalidad, provocará una mayor postergación, la dependencia indefinida de nuestros países y la ampliación de la brecha del desarrollo que nos separa de los países con altos niveles y calidad de vida para su población.

CAPÍTULO IV

LA INTEGRACIÓN EN PAÍSES EN DESARROLLO

Estratificación internacional.- Principales características del sistema económico internacional.- Necesidad y perentoriedad del desarrollo.- Desarrollo como fenómeno multinacional.- La integración como factor de desarrollo.- Sustentación doctrinal.- Desarrollo armónico.- Asimetrías.-

1. ESTRATIFICACIÓN INTERNACIONAL

La sociedad internacional reviste una estructura piramidal.

En el **vértice** se hallan los países industrializados y los postindustrializados, pequeño número de países con elevados niveles de vida y desarrollo y que abarcan una pequeña proporción de la población mundial.

En el **centro** se ubican los países de un nivel de desarrollo medio, que tienen un relativo pero desigual crecimiento económico. Poseen, generalmente, un nivel de industrialización liviana, sin tecnologías de punta. Tienen adecuados niveles de vida para algunos sectores de su población y su número es también relativamente escaso.

En la **base**, se hallan los denominados países en desarrollo. Son la inmensa mayoría, constituyen la mayor proporción de la población mundial y generalmente presentan condiciones de vida precarias. Sin embargo, en este segmento se puede distinguir una diversidad de grados de desarrollo, están desde los que inician procesos de industrialización, los que basan su economía en la explotación de recursos naturales, hasta los que soportan niveles de pobreza absoluta o de infradesarrollo.

Esta estructura no se dio espontáneamente, es el resultado de un largo proceso que en gran medida se puede identificar con evolución del sistema capitalista: capitalismo comercial, industrial, financiero hasta el capitalismo tecnológico de nuestros días. Partiendo de la Revolución Industrial y, más cerca a nosotros, de la Revolución Científica y Tecnológica, los países que vivieron y viven estos procesos se colocan a la cabeza sistema, se constituyen en el centro del poder internacional, dando lugar a un tipo de estructura industrial altamente desarrollada, frente a sus áreas de control e influencia de los países ubicados en la periferie, así como al establecimiento de relaciones de producción e intercambio definidas con estos últimos, no siempre favorables a sus intereses.

2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ECONÓMICO INTERNACIONAL

2.1. Concentración de la riqueza

La división entre países desarrollados y países en desarrollo, en otras palabras entre ricos y pobres, constituye una de las realidades más patentes del orden económico. Al parecer la lucha de clases, antes que al interior de la sociedad, se manifiesta con mayor realidad en el ámbito internacional.

Los países ricos, procesan y consumen más de las dos tercias partes de la producción mundial. Su producción crece a un ritmo mayor que su población, con un aumento espectacular de nivel vida e ingresos. Los principales países ricos constituyen el G-7 o sea el club exclusivo o grupo de países más ricos, a los que se suman los demás países de economía desarrollada que forman parte de la Organización de Cooperación Económica, OCDE.

Los países pobres, con una gran variedad de niveles relativos de desarrollo, constituyen el gran conglomerado de la población mundial, asentada generalmente en el hemisferio sur (Asia, África y América Latina). Los países pobres y dependientes, conocidos también como países en desarrollo, subdesarrollados, periféricos, del tercer mundo, se caracterizan en lo general porque su producción crece a un ritmo más lento que el aumento de población.

No obstante, lo que importa para nuestro análisis, es que existe un abismo de diferencia entre los niveles de desarrollo de ambos grupos de países, la denominada brecha (gapp) que es el signo más característico del sistema. Se ha escrito mucho sobre el desequilibrio y las bases injustas del sistema, sin embargo, lo peor es que esta diferencia en vez de tender a una aproximación o cierre, tiende a un distanciamiento progresivo, “los ricos se vuelven más ricos y los pobres se vuelven más pobres” (Declaración del Grupo 77 en los años setenta y que sigue plenamente vigente al presente).

2.2. División Internacional del Trabajo

El sistema económico funciona en base a un tipo de relaciones de producción e intercambio definidas. Se asigna a los países en desarrollo el papel de simples productores de recursos primarios sin transformación, mientras se reserva para los países dominantes el monopolio de la producción de bienes industriales y de alta tecnología.

La comprobación de lo anterior es estadística elemental, en el comercio de materias primas a nivel mundial los países en desarrollo alcanzan en promedio un 70% del total de las exportaciones primarias, mientras que en el comercio de productos industrializados los países en desarrollo apenas alcanzan un 7% del total de las exportaciones industriales.

Si bien esta relación ha tenido en las últimas décadas una tendencia a incrementar la participación de los países en desarrollo en las exportaciones de bienes manufacturados, en todo caso la producción y exportación de bienes de alta tecnología es siempre monopolio excluyente de los países de economía desarrollada.

Es demasiado conocido que en este tipo de relación, además, los términos de intercambio tienen la tendencia a su deterioro constante, que es otra característica del desequilibrio del sistema. El sistema funciona de tal manera que la riqueza y producción que se genera en los países en desarrollo es transferida a los centros, es decir que los recursos de la periferie están orientados más a beneficiar a las sociedades industrializadas antes que a la satisfacción de las propias necesidades. Los países en desarrollo producen una inmensa variedad de recursos naturales que se destinan a satisfacer el consumo creciente de los países ricos.

Los pobres son “generadores de riqueza”, producen recursos suficientes para acortar brecha, pero mecanismos del sistema actúan para que esos recursos sirvan básicamente a los intereses y necesidades de los países dominantes, ahondando la brecha y consolidando la marginalidad y dependencia de los primeros.

No obstante, sería simplista explicar todo el fenómeno del desarrollo y el subdesarrollo solo por acción de factores exógenos, es decir la pobreza de los más por la riqueza de los menos. Existen también, indudablemente, todo un conjunto de causas endógenas que han definido esta realidad y este tipo de relaciones.

2.3. Dependencia

Se necesitaría todo un curso para analizar el fenómeno de la dependencia, que ha sido teorizado quizá en demasía. Para los fines de nuestro análisis bastará hacer un repaso panorámico a sus manifestaciones principales:

a) Dependencia económica

La dependencia económica se expresa en la producción, en el comercio y en la inversión.

En materia de producción existe un control a escala mundial, principalmente a través de las empresas transnacionales, que deciden qué, como y cuanto producen todos los países. Los centros del poder económico planifican globalmente sus estrategias productivas y utilizan y transforman los recursos de todo el mundo para su gran y diversificado complejo industrial.

En este marco, muchas veces supeditan a sus decisiones la economía y la misma suerte de países en desarrollo.

En materia de comercio, no hay duda del dominio que ejercen los países desarrollados, mientras proclaman la apertura y el libre comercio en su afán de una constante penetración de mercados, son los maestros del proteccionismo respecto a los suyos. Tienen, además, el control absoluto de los precios internacionales, lo que ocasiona la crónica vulnerabilidad del sector externo en los países en desarrollo, así como dominan el transporte internacional y los medios de información a través de los cuales imponen sus pautas de consumo.

Actualmente, tres áreas económicas (Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón), dominan la comercialización mundial de manufacturas.

En materia financiera, los países en desarrollo tienen, por definición, un deficiente proceso de acumulación de capital, lo que no les permite disponibilidad de capital para financiar tasas adecuadas de desarrollo, generándose de esta forma la necesidad de financiamiento externo, la que es cubierta a través de mecanismos de deuda externa y de inversión extranjera. Son conocidos los efectos - felizmente en trance de superación - de la dramática crisis de la deuda, así como de las crisis sistémicas causadas por las burbujas financieras o mediante las inversiones en cartera.

b) Dependencia tecnológica

La tecnología que no es más que el conocimiento aplicado a la producción de bienes y servicios, se ha convertido actualmente en el principal instrumento del poder económico internacional. La tecnología como un proceso que se puede programar y obtener mediante la investigación científico-tecnológica se ha constituido en un factor más de la producción.

Ahora bien, el mayor proceso de creación de tecnología se encuentra en los países altamente industrializados que tienen el monopolio virtual de la capacidad y recursos volcados hacia la investigación, especialmente a través de sus grandes empresas transnacionales. Sin embargo, este monopolio tecnológico se opone a la necesidad de tecnología apropiada que se requiere para el desarrollo de las periferias, las cuales, también por definición, tienen bajísimos índices de capacidad investigadora y por tanto de generación de tecnología, debiendo recurrir al uso de las tecnologías importadas desde los centros, las cuales se transfieren en forma restrictiva, inadecuada y costosa.

Esta situación ha derivado en el denominado “colonialismo tecnológico”, determinante del distanciamiento progresivo de los niveles de desarrollo. En resumen, el factor tecnológico se ha convertido, por un lado, en uno de los principales factores del poder internacional, pero también, por otro, en un elemento de mercantilidad. Se ha superación el concepto de

transferencia por el de simple “comercialización”, principalmente a través de los diferentes mecanismos de propiedad intelectual, hoy en día de dimensión mundial, que permiten la concesión de licencias para el uso de tecnología registrada y amparada tanto en los países centrales como en los periféricos.

c) Dependencia cultural

El progreso tecnológico en el campo de la información y comunicación ha posibilitado un asombroso desarrollo de la vinculación e interdependencia, en un verdadero ámbito planetario. Sin embargo, este desarrollo en el marco de las relaciones entre centros y periferia, es utilizado para imponer difundir patrones de pensamiento, modelos de vida y pautas de consumo.

A través de sistemas de valores adscriptivos, resultado del maravilloso desarrollo de la tecnología de la información, se han desarrollado paralelamente sistemas adscriptivos de valores, de conductas y patrones culturales ajenos.

Este, que quizá sea el efecto más visible de la globalidad y que sirve a las necesidades de expansión de los intereses comerciales dominantes, ha derivado en la denominada dependencia cultural, considerada quizá como la más perniciosa de las dependencias, por cuanto provoca en los países dependientes expectativas de consumo insatisfechas, fuente de tensión y malestar social.

d) Poder político y militar

En realidad, el principal sustento de la división del mundo entre países dominantes y dependientes se halla en la capacidad de imponer la propia voluntad en función del potencial bélico y militar. La estructura y la política del poder, antes que principios jurídicos, morales o de solidaridad, son los reales fundamentos y motivantes de la dinámica internacional.

En lo político, el mundo vive una virtual “pax romana”, basada en la capacidad militar de una sola potencia hegemónica. De un sistema bipolar, vigente a partir de los años 50 durante casi medio siglo, con el derrumbe del bloque soviético se ha instaurado, a partir de los años 90, un sistema claramente unipolar en lo político y multipolar en lo económico. Este es el verdadero marco, vigente aún, de todos los otros factores de las relaciones internacionales, pese a una tendencia hacia la multipolaridad con la restauración progresiva de otros centros de poder político internacional.

En ese marco, los países menores y dependientes, solo podrán mejorar su situación en el sistema creando las bases de su propio poder.

3. NECESIDAD Y PERENTORIEDAD DEL DESARROLLO

Los dramas del subdesarrollo, en mayor o menor grado, afectan a todos los países en desarrollo, y lo peor es que es un fenómeno que difícilmente remite. Al contrario, si no se logra una inserción adecuada en el sistema internacional y en las ventajas que puede representar el proceso de globalidad, estas se convertirán más bien en riesgos que los sumirán en mayor atraso y en una mayor dependencia.

Si el sistema fracasa en la creación de bases de equidad y solidaridad, se diluirá la esperanza de un futuro más digno y justo para todas las sociedades humanas, con graves riesgos y posibilidades de perturbación y convulsiones a escala mundial.

En este sentido, es perentoria la toma de conciencia y la acción en procura de un desarrollo integral y equilibrado para todos los países. Este debería ser el objetivo y la ideología básica de nuestros pueblos. Pero no un desarrollo meramente “economicista”, con solo concepciones cuantitativas, sino un proceso de cambio cualitativo de la vida, que sirva y tenga como objetivo al hombre y la plena realización de sus potencialidades.

Sin embargo, la reivindicación del interés legítimo de nuestros países, el logro de una posición más equitativa en el sistema y la conquista de su desarrollo y bienestar, constituyen desafíos que rebasan la capacidad individual y la acción aislada de los países, especialmente de los menores. El desarrollo solo será posible desde posiciones más amplias y solidarias.

4. DESARROLLO COMO FENÓMENO MULTINACIONAL

El subdesarrollo no es un hecho endógeno o cerrado, es resultado de una combinación de factores internos y externos, pero ante todo no es un fenómeno aislado o exclusivo, sino que afecta a las dos terceras partes de la humanidad.

El mundo subdesarrollado no es de tipo nacional, tiene una dimensión multinacional y continental, incluso se le han asignado áreas geográficas (Asia, África y América Latina). A esta estructura multinacional del subdesarrollo, será necesario oponer una concepción del desarrollo semejante, con una dimensión proporcional a la realidad del fenómeno a ser superado. La complejidad de la vida moderna hace improbable que el desarrollo pueda lograrse en forma aislada. Solos nuestros países no podrán enfrentar la desigual competencia y rigidez del sistema ni de la globalidad. La única respuesta posible por tanto es el desarrollo conjunto y solidario, como proceso multinacional.

5. LA INTEGRACIÓN COMO FACTOR DEL DESARROLLO

La integración se reivindica, en consecuencia, como uno de los principales y quizá todavía factibles instrumentos que tienen nuestros países al servicio de su desarrollo desde una

plataforma conjunta para una mejor y más equitativa inserción en el sistema internacional y en la globalidad.

Para ello, serán necesarias acciones de transformación profunda, tanto en lo interno como externo. Algunas de las acciones que pueden ser mejor logradas desde un proceso integrador son las siguientes:

- Romper el crónico estrangulamiento externo, mediante la liberación del modelo exportador primario.
- Calificar la producción mediante procesos de transformación y de condiciones para una óptima productividad y una eficiente competitividad en el mercado externo.
- Incrementar el comercio recíproco y horizontal.
- Mejorar la capacidad de negociación para la apertura de mercados en países desarrollados.
- Desarrollar una propia capacidad para la generación de tecnología apropiada y para la recepción de tecnología importada.
- Calificar el recurso humano en los procesos productivos, en la generación tecnológica, en la gestión y en las negociaciones internacionales.
- Lograr un desarrollo armónico y una distribución equitativa de los resultados y beneficios.
- Superar sobre bases de solidaridad las asimetrías y los problemas estructurales de los países participantes.

Este proceso, desde ya, no podrá lograrse dentro los reducidos mercados nacionales. Esta sola constatación determina la necesidad de la integración como valioso instrumento del desarrollo, así como su revalorización frente a los problemas y desafíos de la globalización..

6. SUSTENTACIÓN DOCTRINAL

En este punto y como sustento para los anteriores, seguiremos la reseña doctrinal que realiza Gustavo Magariños en sus reflexiones acerca de la integración para el desarrollo (7).

Según Magariños, a partir de las observaciones formuladas a las concepciones de la teoría clásica de las uniones aduaneras, se dio una creciente tendencia a establecer una relación directamente vinculante entre la teoría de la integración y la teoría del desarrollo. Este enfoque le ha dado sustentación lógica a los sistemas regionales entre países periféricos y ha puesto en tela de juicio la aplicabilidad a estos casos de los principios de la doctrina ortodoxa.

La integración es concebida como un instrumento asociativo impulsor del crecimiento de economías que individualmente afrontan dificultades para desarrollarse autónomamente en un entorno internacional poco favorable, tal es el caso de todos los procesos latinoamericanos de integración. La validez de esta concepción fue reconocida por diversos tratadistas, que destacan las dificultades de los países subdesarrollados para aceptar el comercio libre a nivel mundial, porque necesitan restringir sus importaciones en resguardo de sus propias economías e industrias.

Gunnar Myrdal (8), opinó que ellos deben unirse en bloque comerciales y erigir un muro protector con el fin de beneficiarse de la división del trabajo dentro de los grupos o fortalecer el poder de negociación entre sus miembros.

Bela Balassa (9), puso en duda el criterio de que los acuerdos preferenciales entre países en desarrollo no son deseables porque la adquisición de bienes entre ellos se haría a precios más altos que los mundiales y consideró ventajosa la creación de agrupaciones regionales, de las que, a su juicio, pueden redundar beneficios muy superiores a los que se lograrían a través de la liberalización unilateral. También justificó la protección de industrias incipientes en el marco de estas agrupaciones, pues sería menos costosa que a nivel individual de país, dado que el mercado ampliado permitiría trabajar a mayor escala.

Burenstam Linder (10), señala que para los países en desarrollo el objetivo principal de la integración es acelerar el crecimiento a través de una transformación sustancial de sus estructuras económicas, concebida como un fenómeno global en cuyo marco los efectos comerciales fuera de la unión tienen relativa importancia. Los intercambios internos, dentro del mercado ampliado, al aumentar fuertemente a influjo de la liberación, contribuirían a esa transformación. La aplicación de los criterios de creación y desviación tienen en este contexto escasa relevancia.

Por su parte Harborth (11), menciona la aparición de nuevos enfoques dinámicos que podrían constituir una teoría de la integración específica para los países menos desarrollados, diferente a la tradicional. A su juicio esta es una teoría concebida para atender la situación de Europa Occidental después de la guerra y orientada a reordenar su economía con base en las capacidades de producción que ya existían antes del conflicto. En cambio, la integración económica fue concebida por las naciones periféricas como un instrumento idóneo para impulsar el crecimiento y fomentar la industrialización. En América Latina, por ejemplo, el establecimiento de un mecanismo de preferencias comerciales discriminatorio con respecto al resto del mundo y la ampliación de los mercados en el área fueron considerados como un requisito del desarrollo.

En los inicios del proceso latinoamericano, en la década de los años 50, la principal óptica integracionista derivaba de la teoría de Raúl Prebisch en torno al subdesarrollo, la cual le

asignó especial importancia a la variable externa constituida por una realidad internacional adversa a los intereses regionales que cimentó la doctrina sobre el deterioro de los términos del intercambio. El aumento de las exportaciones fue estimado como indispensable para el desarrollo económico individual y colectivo de los países del área y para cortar el nudo gordiano de la insuficiencias de divisas aplicable a compras en el exterior, necesarias para la expansión económica y para evitar la recurrencia de desequilibrios externos. Estos fueron los principales objetivos de la concepción cepalina de la integración económica regional, bastante desacreditada posteriormente por la prevalencia posterior de un liberalismo económico a ultranza.

En todo caso, en América Latina se consideró siempre que integración y desarrollo son términos indisolublemente unidos entre sí, en una relación de objetivo instrumental a objetivo final: se desea la integración para facilitar un mejor y más rápido desarrollo y no como una meta que se agota en su propio logro. Esta línea de pensamiento interpreta la integración regional como un proceso de reforma estructural de las economías involucradas y difiere sustancialmente del método analítico ortodoxo aplicado a las uniones aduaneras. Se trata de promover conjuntamente el crecimiento económico y acelerarlo lo más posible en forma equilibrada, la integración no debe servir únicamente para comerciar entre sí, sino para crecer juntos.

En este sentido, también se puso en duda que el principio de la libertad de comercio sea efectivamente un instrumento para lograr un creciente bienestar general con equidad distributiva para las diversas economías. Se pensaba que la aplicación indiscriminada del criterio de las ventajas comparativas como ordenador de los intercambios internacionales había generado un sistema injusto, llevando a los países subdesarrollados a concentrarse en las actividades primarias y a ser excluidos de la producción de manufacturas, en desmedro de la dinámica de su crecimiento.

Aunque parezca actualmente superada esta visión negativa en relación a la libertad de comercio, y abocados como están los países en desarrollo a procesos de apertura económica, la integración mantiene sin embargo su connotación desarrollista, solo que ahora se trata de realizar ajustes y provocar transformaciones con vista a la más rápida y eficiente inserción en la economía internacional. Los mecanismos regionales siguen poniendo en evidencia que los países se unen o se asocian para crecer y fortalecerse juntos y no sólo para comerciar más entre sí.

Si bien no existe una teoría de la “integración para el desarrollo”, orgánica y definida, son perceptibles sus principales elementos, generalmente orientados a inducir cambios estructurales en las economías de los países involucrados, a diversificar y expandir sus industrias, fomentar las inversiones internas y externas, fortalecer su poder negociador en lo internacional, consolidar su estabilidad política creando sistemas de solidaridad democrática, atender diversas preferencias sociales o bienes públicos colectivos. Lo

importante es multiplicar las interacciones entre los agentes económicos, crear nuevas oportunidades industriales improbables en los ámbitos nacionales, ingresar al campo de la innovación tecnológica, trabajar aprovechando las economías de escala derivadas del mercado ampliado, efectos éstos no contemplados por la teoría clásica de las uniones aduaneras, imposibilitada para interpretar cabalmente los procesos de integración entre países en desarrollo.

7. DESARROLLO ARMÓNICO

La noción de la integración para el desarrollo lleva implícito el principio del desarrollo armónico y equilibrado, que se traduce principalmente en la participación equitativa de beneficios o del equilibrio en los resultados, que permitan a todos los países integrantes crecer a un ritmo homogéneo en virtud a las oportunidades que se generan con la integración.

Según Magariños, crecer juntos significa ofrecer opciones equivalentes de prosperidad y una razonable equidad en la distribución de beneficios, de modo tal que todos los participantes del proceso se solidaricen con la empresa común y el poder integrador sea fortalecido al máximo.

En realidad, aunque este principio no esté establecido expresamente en todos los textos constitutivos de los procesos de integración, aún para los que se desarrollan entre países desarrollados este principio está implícito, por cuanto ningún país aceptaría ser relegado y menos perjudicado en virtud de los efectos del proceso, así como tampoco se aceptaría la existencia de grandes y persistentes desequilibrios entre los socios. Y esto no sólo por razones de índole moral, que por esencia son contradictorias a cualquier situación de desigualdad y solidaridad - bases fundamentales de todo proceso de integración consensual - sino también por el principio de “eficiencia”, según el cual una distribución inequitativa de beneficios atentaría la misma marcha del proceso o demorar el cumplimiento de su objetivos que, por definición, deberán apuntar al beneficio conjunto.

Por tanto, la corrección de las desigualdades para restaurar la equidad y la eficiencia de un proceso, desigualdades que pueden tener como origen los desniveles en el grado de desarrollo de los países participantes o en el mercado, deben ser objeto de políticas redistributivas como reacción a situaciones que puedan generar riesgos de inequidad o ineficiencia, especialmente en las áreas más rezagadas.

En América Latina, la experiencia más ilustrativa de esta concepción se halla en el proceso de integración andina, uno de cuyos objetivos centrales, expresamente establecidos en su texto constitutivo, el Acuerdo de Cartagena, es precisamente el desarrollo armónico y equilibrado de sus países miembros.

8. ASIMETRÍAS

El principio del desarrollo armónico y equilibrado se complica en el caso de las integraciones “mixtas”, cuando participan en el mismo proceso países de economía avanzada y países de menor desarrollo, por un evidente desequilibrio inicial en las condiciones que no permite a los países avanzar al mismo ritmo en el proceso.

En estos casos los problemas que enfrentan los países de menor desarrollo en el sistema internacional global, se repiten también en el ámbito del proceso de integración respecto a los participantes de mayor desarrollo, frente a los cuales los países chicos se verán en la necesidad de erigir barreras que mitiguen la competencia de países con una productividad y competitividad mucho mayor. Asimismo, deberán controlar sus importaciones para lograr el equilibrio de sus balanzas de pago, prever que sus productos – generalmente primarios – no accederán fácilmente a los mercados de los países mayores y que tendrán una situación de desventaja en el flujo de tecnología e inversión para establecer industrias competitivas que mejoren su participación en el área integrada.

En consecuencia, en estos casos se requieren de tratamientos especiales o preferentes para los países de menor desarrollo que les permitan insertarse mejor en el proceso. Estas políticas de trato preferencial están tradicionalmente referidas a periodos de transición más extensos para la remoción de las barreras a la importación o a la concesión de ventajas especiales de acceso comercial a los mercados más desarrollados.

Cuando las diferencias de desarrollo económico son muy grandes, la experiencia enseña que deben contemplarse tratamiento no meramente preferenciales sino diferenciales a los países más débiles o con problemas estructurales, por el tiempo necesario para que puedan adaptarse a la competencia generalizada que es inherente a la integración, tomando a la misma precisamente como un factor que los ayude, más que a solo comerciar con los otros a lograr procesos de desarrollo efectivo

Sin embargo, en la experiencia concreta los sistemas de apoyo a los países de menor desarrollo no han tenido efectos positivos relevantes, al contrario se ha impuesto gradualmente la tendencia de los países mayores a ser renuentes a la concesión de ventajas que rebasen lo comercial. La solidaridad integradora no ha podido derribar todavía las murallas del interés nacional que impide tratar el mal de uno como un problema de todos. Sin embargo y no sin razón, se han puesto de relieve las deficiencias estructurales de los países beneficiarios, cuya gravedad les impide en muchos casos aprovechar opciones que están a su disposición, al menos nominalmente. En todo caso, la tarea de atenuar desequilibrios entre países o regiones en el marco de la integración es mucho más compleja de lo que parece.

Para el caso de asimetrías profundas, Magariños recomienda que los países menores e incluso los medianos, deben tener en cuenta tres orientaciones básicas al formar parte de un proceso de integración con países más desarrollados:

- 1) Lograr el reconocimiento de su “status” antes de firmar el Tratado o simultáneamente con su suscripción, haciéndose así acreedor de pleno derecho de los tratamientos diferenciales que se establezcan.
- 2) Obtener tratamientos favorables los más globales posibles que difieran por un periodo extenso su obligación de asumir los compromisos generales; y
- 3) Procurar que se cree un régimen institucional que por sus características compense la debilidad intrínseca de la cooperación a nivel gubernamental, siempre condicionada por los intereses nacionales.

CAPÍTULO V

DIMENSIÓN JURÍDICA DE LA INTEGRACIÓN

Necesidad de un análisis coordinado.- Relaciones entre el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional .- El Derecho Internacional y el Derecho de Integración.- El Derecho Constitucional y el Derecho de Integración.- Supranacionalidad.-

1. NECESIDAD DE UN ANÁLISIS COORDINADO

Ante la imposibilidad del Derecho Internacional para ofrecer soluciones jurídicas a una nueva realidad de relación internacional, el orden que emerge de los procesos de integración es lo que hoy se denomina “Derecho de Integración” o también “Derecho Comunitario”, por ser las Comunidades Europeas, surgidas de los Tratados de París (1951) y de Roma (1957) y sus creaciones jurídicas, las fuentes más significativas de esta disciplina.

Para adentrarse en el análisis sobre la naturaleza y fundamentos jurídicos de la integración se requiere, en forma previa y como base metodológica, examinar algunos aspectos de la relación actual entre el derecho interno de los países (Derecho Constitucional) y el Derecho Internacional, para luego sobre esta base. examinar los aspectos que vinculan al Derecho de Integración con los fundamentos de estas dos disciplinas jurídicas.

En consecuencia, un análisis coordinado de estas disciplinas jurídicas y de sus relaciones recíprocas, en cuanto tienen relación con las manifestaciones jurídicas de la integración, se torna imprescindible.

2. RELACIONES ENTRE EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y EL DERECHO INTERNACIONAL

Reconociendo que la problemática jurídica que plantea un proceso de integración no puede ser examinada con los mismos criterios que se aplican a la lógica jurídica de las relaciones internacionales en general, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia existe la tendencia de remisión a la fuente original de las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno, las cuales dan el marco conceptual básico para una mejor comprensión del problema.

Entre los principales temas de estas relaciones, se destacan los siguientes:

2.1. Aplicación del Derecho Internacional en el ámbito interno

En el campo doctrinal este tema está comprendido en la Teoría General del Derecho, marco dentro del cual se oponen las concepciones del monismo y el dualismo. Esta confrontación aplicada a la relación entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno, se refleja en las siguientes posiciones:

Teoría Monista (Kelsen, Duguit), sostiene la unidad e indivisibilidad del Derecho, basada en una concepción que asigna la creación jurídica, no a la voluntad individual ni del Estado, sino a una categoría superior, a una norma originaria que da lugar a un sistema jurídico único, por tanto descarta toda diferencia entre derecho internacional y derecho nacional, considerándolos manifestaciones dentro de un mismo ámbito jurídico.

Teoría Dualista (Triepel, Anzilotti, Von Liszt), considera la existencia de dos sistemas jurídicos diferentes, partiendo de la base que la fuente del Derecho Internacional es la voluntad de dos o más Estados mientras que la fuente del Derecho Interno es la voluntad de uno solo. Obrar en ámbitos distintos, el ordenamiento jurídico interno se origina en la soberanía nacional y el Derecho Internacional se origina en el acuerdo recíproco y obliga por vía de coordinación. El primer principio que deriva de esta teoría, es el relativo a la necesidad de “transformación”, “incorporación” o “recepción” del Derecho Internacional al ámbito del Derecho Interno, como requisito de validez y obligatoriedad.

La teoría monista ha tenido influencia en los países sajones, en tanto que la teoría dualista ha predominado en el continente europeo y en los países latinoamericanos, teniendo su aplicación diferentes matices en el campo constitucional y legislativo. Para el Derecho Internacional convencional se exige, generalmente, una incorporación expresa sujeta a las formalidades que cada país pueda establecer. Es por tanto el Derecho Constitucional el encargado de reglamentar la forma en la cual se manifiesta el consentimiento del Estado para quedar obligado internacionalmente, es así que la mayoría de las Constituciones establecen los requisitos de celebración, aprobación legislativa y ratificación, para que una norma o tratado internacional entre en vigor.

No obstante, esta práctica consagrada por la mayoría de las Constituciones, en la actualidad empieza a tener excepciones. En algunos países ya se acepta el principio de la incorporación automática de las normas internacionales, especialmente cuando se trata de las reglas de Derecho Internacional generalmente aceptadas (como el caso de las convenciones sobre derechos humanos). En el mismo sentido, las necesidades de la vida internacional moderna han ido determinando la existencia y aceptación de tipos especiales de acuerdos e instrumentos internacionales, que si bien pueden no haber sido incorporados aún a los cuerpos constitucionales, la evolución del Derecho Internacional respalda su

validez. Se trata de diversos instrumentos como los acuerdos de forma simplificada o los “executive agreements”, nuevas categorías de compromiso internacional, cuya vigencia se inicia a partir de su celebración y no requieren medidas internas de aprobación y ratificación. Estas nuevas formas de contratación internacional incluso se hallan institucionalizadas como Acuerdos Ejecutivos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

2.2. Jerarquía de la norma internacional

En los países influidos por la teoría dualista, la doctrina y jurisprudencia son coincidentes en asignar a los tratados y normas internacionales, una vez incorporados al derecho nacional, el valor de ley, es decir que adquieren la obligatoriedad de la ley de su incorporación, la cual como instrumento interno es reconocida y aplicada por los tribunales nacionales.

Sin embargo, la categoría de ley asignada a la norma internacional, si bien asegura su observancia en el ámbito interno, implica la posibilidad de una abrogatoria o modificación unilateral mediante una disposición posterior o por su declaratoria de incompatibilidad constitucional, creándose así una situación de sujeción del Derecho Internacional a las normas y decisiones de derecho interno.

Para evitar esta posibilidad, algunas constituciones reconocen por anticipado una jerarquía especial y la validez autónoma de los Tratados y normas internacionales, designándoles incluso como “Ley Suprema de la Nación” (EE.UU., Argentina), otorgándoles por tanto un nivel de igualdad con los preceptos constitucionales. No obstante, ello no evita la posibilidad de dificultades cuando una norma nacional entra en contradicción con otra de Derecho Internacional.

2.3. Caso de conflicto. Prelación

En caso de conflicto entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno, la doctrina presenta diferentes orientaciones, reflejadas en los denominados principios del **constitucionalismo** y del **internacionalismo**.

De conformidad con el **constitucionalismo**, se reconoce la validez de los tratados y normas internacionales si éstos se hallan sujetos a la Constitución, es decir que no se reconoce la supremacía del Derecho Internacional si este se halla en pugna con la Constitución. Pero generalmente se acepta la superioridad de los tratados frente a las leyes ordinarias, las que pueden ser abrogadas por un tratado si este es posterior y en virtud del acto legislativo de su incorporación. A su vez, se considera que una ley interna no podría revocar un tratado, puesto que en este caso el Estado caería en una situación de responsabilidad internacional.

Para el **internacionalismo**, a cuyos propugnadores se los puede identificar con las corrientes monistas, debe reconocerse la primacía del Derecho Internacional por cuanto este ocupa una posición de mayor jerarquía en la estructura normativa (Kelsen). En general, se proclama la superioridad del Derecho Internacional sobre el derecho interno, incluso sobre las Constituciones. Este principio se va difundiendo actualmente y ya se halla incorporado en algunos textos constitucionales que no solo reconocen la superioridad de los tratados respecto de leyes anteriores y ulteriores, sino que también reconocen la licitud de los tratados derogatorios de las disposiciones de las Constituciones, cuando “la evolución del orden internacional lo exige” (12).

En los países latinoamericanos, pese a que está más arraigado el constitucionalismo, se están dando tendencias que reflejan también una evolución en este campo; algunas Constituciones ya han empezado a manifestarse sobre la supremacía de los tratados y normas internacionales sobre las normas del derecho nacional.

En síntesis, es cada vez mayor la tendencia, tanto doctrinal como positiva, de aceptar y reconocer la primacía del Derecho Internacional sobre el derecho interno.

2.4. Limitación de los derechos de soberanía

La soberanía, como atributo esencial de un Estado, se manifiesta en el derecho fundamental que tiene el mismo para organizarse en el orden interno y desempeñarse en el externo con prescindencia de cualquier otro poder. Constituye el máximo de facultades con que puede actuar un Estado en la vida de relación. La soberanía en su concepto tradicional es, en una palabra, el derecho de un Estado a no reconocer autoridad superior a la suya propia.

Por tanto la concepción clásica de la soberanía se basa en los atributos de ser, por definición, absoluta, indivisible, inalienable e imprescriptible. Este concepto está recogido y expresamente formulado por la mayor parte de las Constituciones nacionales.

En el orden interno, la soberanía del Estado se manifiesta en su capacidad de libre determinación, en la de adoptar una Constitución y una forma de Gobierno, de dictar la legislación, administrar justicia y ejercer dominio y jurisdicción exclusiva en su propio territorio. En el orden externo, el Estado soberano no reconoce autoridad superior que le imponga normas de conducta o que tenga la facultad de juzgar sus actos. Teóricamente, por tanto, soberanía absoluta y Derecho Internacional son en principio nociones contradictorias.

Hoy en día, sin embargo, el concepto clásico de soberanía absoluta va siendo superado ante las necesidades y dinámica de la convivencia internacional, pues aunque los Estados continúan siendo plenamente independientes, al ser miembros de la comunidad

internacional sus relaciones están sometidas a la “interdependencia”, que es el nuevo concepto que se esgrime actualmente como fundamento de las relaciones internacionales. Por otro lado, la capacidad soberana de los Estados se ve igualmente limitada en el marco de las organizaciones internacionales, las que se crean en torno a objetivos e intereses a los que deben supeditarse las acciones de cada miembro. No obstante, una organización internacional no supera la noción de una asociación de soberanías, las que mantienen su identidad individual. La misma existencia de la organización responde a la voluntad nacional y sus relaciones y decisiones son básicamente contractuales o de naturaleza intergubernamental, sin que la mayoría pueda obligar a la minoría. Otro aspecto que constituye una limitación a la soberanía de un Estado, es el sometimiento – hasta ahora voluntario – a una jurisdicción arbitral o judicial encargada de dirimir sus conflictos.

En consecuencia, se advierte que la evolución jurídica ha determinado avances para el Derecho Internacional, los cuales están escasamente reflejados en el orden constitucional. Esta evolución ha acentuado la importancia del Derecho Internacional, que no ha cesado de imponerse al Derecho Constitucional. La introversión estatal, cuya expresión suprema es la soberanía, ha cedido el paso progresivamente a la extroversión internacional, que se manifiesta en la convención y el acuerdo.

2.5. Control de constitucionalidad

En los sistemas jurídicos nacionales existen diversos mecanismos de control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de los Poderes Públicos, es por tanto posible plantearse el problema del control constitucional de los convenios o tratados internacionales o de los actos e instrumentos de su incorporación.

En esta materia existen diferentes posiciones y soluciones, las más aceptan el control de la constitucionalidad solo si el mismo es ejercitado en forma previa a la ratificación, es decir el llamado control a priori que se considera definitivo. En cambio un control a posteriori presenta el problema, si se reconoce la primacía del Derecho Internacional y si la misma Constitución garantiza el cumplimiento de los compromisos internacionales (*pacta sunt servanda*), que cualquier control ulterior conllevaría la posibilidad de un cuestionamiento de la norma internacional, implicando responsabilidad para el Estado.

Por ello algunos sistemas constitucionales no reconocen ningún control posterior, incluso algunas lo prohíben de modo expreso. Adquiere de este modo un Tratado Internacional aprobado y ratificado, la presunción *jure et de jure* de conformidad constitucional.

3. EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO DE INTEGRACIÓN

El surgimiento del fenómeno de la integración trae consigo una serie de concepciones innovadoras en cuanto a la naturaleza de las relaciones interestatales, a sus motivaciones, a la naturaleza de sus instituciones, al proceso de elaboración normativa y la creación de un poder judicial comunitario. Estas nuevas realidades superan las concepciones e incluso los avances del Derecho Internacional y van desarrollando otras formas, altamente evolucionadas, de un nuevo orden jurídico internacional, cuyas principales características, cotejándolas con las del Derecho Internacional, son en lo esencial las siguientes:

3.1. Naturaleza de las Relaciones

El ámbito internacional ha sido, tradicionalmente, el conjunto de relaciones entre estados soberanos, aunque al presente se reconozca una serie de limitaciones a la soberanía estatal, en mérito al fenómeno de la interdependencia que caracteriza la sociedad internacional contemporánea.

Sin embargo estos avances, a pesar de revestir una notable evolución jurídico - internacional, mantienen como base de su legitimidad la representatividad del Estado soberano, fundándose en el mismo principio que las relaciones internacionales tradicionales que todo poder deriva de las soberanías estatales. En cambio, en el Derecho de Integración se incorpora la idea de una comunidad de intereses y objetivos, una estructura de conjunto asentada en un principio de representatividad colectiva, diferente a la representación individual de cada Estado. En el reconocimiento de este interés común y de la acción conjunta para lograrlo, es que reside la naturaleza de este nuevo tipo de relaciones y la legitimidad del Derecho de Integración.

3.2. Tratados de Integración

Los tratados internacionales son tradicionalmente medios de acción y cooperación internacional que no afectan ni la soberanía ni las estructuras de un Estado, a lo sumo implican una limitación de soberanía en virtud de la interdependencia de los Estados. Los tratados de integración, en cambio, representan una nítida delegación de soberanía, al menos en ciertas materias y pueden ser instrumentos de profundas modificaciones de estructuras.

Los tratados se orientaban anteriormente al establecimiento de intereses precisos, temporales, que agotaban su contenido en el texto de sus estipulaciones, valiendo esta caracterización tanto para los tratados ley como para los tratados contrato tradicionales. Los tratados de integración, en cambio, constituyen un verdadero marco, como que se los denomina “tratado marco” o “tratado constitución”, en decir que constituyen un conjunto

de normas básicas y generales que deberán desarrollarse progresivamente, en procura de alcanzar las finalidades previstas. Es por ello que la integración implica un proceso de permanente creación jurídica.

3.3. Proceso de elaboración normativa

Según el Derecho Internacional clásico, para la elaboración de una norma internacional es necesario que dicha norma cumpla con los requisitos que exige la legislación interna de los correspondientes países, requisitos que generalmente se refieren a las etapas de negociación, suscripción, aprobación parlamentaria y ratificación.

En el marco de un proceso de integración, la delegación de atribuciones en el orden legislativo determina la creación de un proceso normativo diferente, por el cual pueden darse normas obligatorias para los Estados sin que medien las etapas clásicas del procesamiento normativo internacional. Es decir que se trata de una legislación cuya elaboración es confiada a las instituciones comunitarias.

Los tratados constitutivos de un proceso de Integración, a la manera de las constituciones nacionales, solo fijan las normas básicas y los objetivos comunes, las acciones para alcanzar dichos objetivos son ejercitadas mediante una legislación o derecho derivado llamado también secundario o de segundo grado, derecho que desarrolla una dinámica propia en manos de las instituciones comunitarias.

Este derecho tiene generalmente los siguientes efectos:

- Efecto obligatorio, aún contra la voluntad de un Estado y se impone a su legislación interna, presente o futura.
- Efecto inmediato, rige en los respectivos países sin necesidad de un nuevo acto jurídico interno, es decir sin necesidad de “recepción”, “ratificación” o “transformación” al derecho interno.
- Efecto directo sobre los particulares de los Estados participantes, vincula directamente y tiene el carácter de “erga omnes”

3.4. Solución de diferencias

En el ámbito internacional convencional, uno de cuyos postulados proclama la igualdad jurídica de los Estados, generalmente las diferencias o controversias que se suscitan en cuanto a la interpretación y cumplimiento de los compromisos contraídos y establecidos en un tratado o cualquier otro instrumento internacional, son los mecanismos de solución de

diferencias establecidos, generalmente, en los propios tratados o en convenciones internacionales de mayor alcance.

Al no admitir el Derecho Internacional ninguna acción de fuerza o coacción de un Estado frente a la soberanía de otro y presumir, en el mismo sentido, que el cumplimiento de las obligaciones pactadas deben ser cumplidas de buena fe (*pacta sunt servanda*), los mecanismos de solución de diferencias más utilizados son la negociación y conciliación donde actúan directamente las partes, así como los procedimientos de intermediación de terceros como la interposición de buenos oficios, la mediación o el arbitraje, sin descartar la posibilidad de recurrir a procedimientos contenciosos ante tribunales internacionales.

En cambio, en los procesos de integración, si bien pueden ser utilizados en las primeras fases del proceso los mecanismos convencionales para la solución de diferencias o controversias, a medida que son mayores y más complejos los compromisos de los países, estos procedimientos no son suficientes, planteándose la necesidad de constituir órganos jurisdiccionales comunitarios que actúan como instancias que conocen y resuelven, en virtud de competencias delegadas, los casos de controversia, incumplimiento o violación del ordenamiento jurídico comunitario.

3.5. La función jurisdiccional

La idea jurisdiccional en el campo internacional no es nueva, la comunidad internacional cuenta con un sistema de arbitraje institucionalizado desde la época de la Sociedad de las Naciones, y ha consolidado una dimensión jurisdiccional con la Corte Internacional de Justicia como integrante del sistema creado por las Naciones Unidas.

Sin embargo, las características del poder jurisdiccional que se crea en la integración, rebasa el marco tradicional del arbitraje y la jurisdicción internacional. Por primera vez una función jurisdiccional se inserta en una estructura comunitaria, con competencias plenamente definidas y autónomas y con una relación orgánica con las jurisdicciones nacionales.

Otros factores que singularizan la función jurisdiccional comunitaria son el rol de la jurisprudencia como elemento dinámico de desarrollo jurídico, el papel de los procedimientos prejudiciales como factor constitutivo de un verdadero poder judicial comunitario y el hecho de que la misma responsabilidad internacional del Estado se hace más patente y se sujeta a la facultad jurisdiccional de la comunidad.

3.6. La cuestión de la soberanía

La problemática jurídica de la Integración, no se agota en el análisis de una simple distribución de competencias, sino que se ubica en un nivel más trascendental, el de las relaciones de soberanía.

Al decir del Prof. Pierre Pescatore (13) *“El Derecho de Integración descansa en una premisa extraña al Derecho Internacional llamado clásico: la de la divisibilidad de la soberanía”*. Cuando se parte del supuesto que en el territorio de un Estado no puede existir sino una soberanía, las únicas relaciones externas posibles son aquellas que responden a un esquema de coordinación y cooperación, incluso las organizaciones internacionales responden a un marco de cooperación dejando intacta la soberanía de los Estados. Cuando se plantea la indivisibilidad de la soberanía nacional, se está en la imposibilidad de explicar el fenómeno que se desarrolla en un proceso de integración, que implica una división y un ordenamiento de soberanías en el marco de una estructura de conjunto.

De lo que se trata, en definitiva, no es de un desgarramiento o despojo de la soberanía nacional, sino que los Estados participantes en un proceso de integración, en ejercicio precisamente de su poder soberano, deciden poner en común determinados poderes en manos de instituciones que crean en forma independiente de la personalidad e interés exclusivo de cada Estado. Es decir que nace una nueva concepción de soberanía, como manifestación conjunta, compartida, ejercitada en común, que se concreta en el moderno concepto de soberanía abierta, ampliada o colectiva, opuesta al concepto clásico de la soberanía absoluta, cerrada e indivisible.

4. DERECHO CONSTITUCIONAL Y DERECHO DE INTEGRACIÓN

4.1. La problemática constitucional de la integración

La evolución jurídica que representan las categorías del Derecho de Integración, ha superado en gran medida los presupuestos que en materia internacional contempla el Derecho Constitucional. Con una óptica interna, todavía algunas Constituciones expresan el concepto de la soberanía absoluta. Y si no reflejan siquiera los avances del Derecho Internacional, menos podrán reflejar entonces los mecanismos propios del Derecho de Integración.

Y es que la evolución del Derecho de Integración es relativamente reciente y se produjo en forma muy dinámica, viéndose enfrentada a textos constitucionales concebidos en perspectivas muy diferentes. A la inversa, se tiene un Derecho Constitucional enfrentado a realidades jurídico - internacionales nuevas, para las cuales no estaba preparado. La delegación de competencias, la primacía de las normas supranacionales, por ejemplo, son

aspectos muy difícilmente aceptables si se los considera dentro de una ortodoxia jurídica interna, según la cual no solo vulneran la Constitución, sino que afectan a la soberanía nacional, considerada todavía como el basamento conceptual de la estructura constitucional de un país.

Esclarecer los problemas derivados del desnivel evolutivo entre el Derecho Constitucional y el Derecho de Integración es fundamental para cualquier país que ingresa en un proceso integrador, ya que sus efectos podrán influir de modo profundo y permanente en la vida y el ordenamiento jurídico nacional.

En este sentido, trataremos de aclarar algunos aspectos relevantes que se derivan del problema de la constitucionalidad del Derecho de Integración.

4.2. Compatibilidad constitucional de la integración

En función teleológica, se consideran plenamente coincidentes los principios y objetivos que buscan tanto el ordenamiento jurídico y político interno como el ordenamiento que emerge de un proceso de integración; solo difieren en el ámbito de acción y en los procedimientos utilizados.

Desde ambos ámbitos los países buscan los mismos objetivos, que no son otros que lograr su desarrollo y conseguir una posición más equitativa en el orden económico mundial, partiendo del supuesto que esto no podrá ser logrado de forma aislada e individual, sino a través de un esfuerzo conjunto y de una acción solidaria de varios países.

Ante la improbabilidad de éxito de los intentos de desarrollo que se efectúen en un reducido marco nacional, querer lograr estos objetivos utilizando un proceso de integración, es reconocer la interdependencia en la vida internacional y actuar en una dimensión colectiva, buscando la satisfacción de los objetivos e intereses nacionales integrados a los similares de los otros países participantes, dotados así de mayor eficiencia y poder.

La compatibilidad constitucional del ordenamiento supranacional surge del hecho de que éste busca facilitar el logro de objetivos que cada Estado por si solo ya no puede alcanzar debido a la complejidad del fenómeno económico moderno..

4.3. El problema constitucional de la delegación de competencias

La delegación o atribución de competencias es una de las características básicas del Derecho de Integración y de su sustento conceptual, la supranacionalidad. Esta delegación puede ser expresamente autorizada por un texto constitucional, tendencia que se ha impuesto y se halla concretada en las Constituciones de la mayor parte de los países que participan en procesos de integración. En estos casos de autorización constitucional

expresa, no existe mayor problema, por cuanto se da plenamente la licitud de la delegación de competencias.

El problema surge cuando el texto constitucional no contempla nada al respecto. En este caso, se entiende, desde el punto de vista del Derecho de Integración, que la autorización para delegar competencias es tácita, en virtud de la incorporación, a través de los respectivos mecanismos constitucionales, del Tratado constitutivo del proceso de integración, en el cual se consigna la atribución de dichas competencias a los eventuales órganos comunitarios, existiendo, por tanto, compatibilidad constitucional.

Sin embargo, desde la óptica del Derecho Constitucional, especialmente desde aquellas tendencias ortodoxas de respeto total a la soberanía absoluta, se plantea la imposibilidad Constitucional de una delegación de competencias a favor de organismos externos. Se argumenta que una delegación de atribuciones inherentes a la soberanía y funciones estatales, como algunas de tipo legislativo y judicial, constituiría una violación directa a la soberanía, que es inalienable, y por tanto un desconocimiento a la Constitución, que señala las competencias específicas de cada rama del poder público.

4.4. Primacía del derecho comunitario

Una premisa básica del Derecho de Integración en sus relaciones con el derecho interno, es la que le confiere primacía sobre cualquier norma interna, entendiéndose que ello constituye el sentido y una necesidad primordial para el Derecho de Integración.

Se trata de una problemática constitucional peculiar a la integración y el punto de partida continúa siendo esencialmente el mismo; el de la necesaria supremacía de la norma internacional o comunitaria sobre la norma nacional que se oponga a ella. Solo sobre esta base es concebible la validez y eficacia del ordenamiento jurídico de un proceso de integración, porque únicamente la existencia y observancia de esta relación jerárquica permite la gradual y progresiva readaptación del derecho nacional, incluso de sus disposiciones constitucionales, a ese ordenamiento.

Para una mejor precisión, se hace necesario distinguir dentro del Derecho Comunitario al derecho primario y al derecho secundario, es decir a las normas de tipo internacional o convencional y a las normas derivadas. En el primer caso se tratan de acuerdos o tratados de Derecho Internacional o de sus protocolos o normas complementarias que se suscriben, ratifican e incorporan al derecho nacional, cumpliendo todas las formalidades requeridas por los mecanismos constitucionales de cada país; es por tanto inobjetable la primacía del derecho internacional sobre el interno, afectándose, en caso contrario, el principio “pacta sunt servanda” y creando para el Estado una situación de responsabilidad internacional.

En consecuencia, cuando se trata del derecho primario no existe problema, en el proceso europeo, por ejemplo, se cuenta con el reconocimiento expreso a nivel constitucional de la primacía de las normas que establecen los Tratados de la Unión. En los países latinoamericanos, influidos por el dualismo, esta primacía resalta del mismo sistema, ya que una vez ratificado el Tratado, sus disposiciones prevalecen sobre el derecho interno.

En lo que sí quedan algunas reservas, es en lo relativo al derecho comunitario derivado o secundario; sin embargo, su primacía es cada vez más reconocida y ha evolucionado paralelamente al concepto de su obligatoriedad inmediata y aplicación directa, en mérito a la supranacionalidad que caracteriza los actos de los organismos comunitarios. Aún desde el punto de vista del dualismo, que implicaría la necesidad de incorporar las normas comunitarias al derecho interno, la primacía de aquellas se desprende de la capacidad supranacional de crear normas derivadas, es decir que la competencia legislativa de estos órganos se origina y está acordada en el Tratado constitutivo o norma primaria, que fue incorporada al derecho nacional y que se impone a éste. Desde este punto de vista, desconocer una norma secundaria representaría también una violación no sólo del tratado internacional sino también de la propia Constitución que garantiza el cumplimiento de los compromisos internacionales.

Por tanto, reconocer la primacía del Derecho Comunitario, tanto primario como derivado, se encuentra en perfecta compatibilidad y constituye una aplicación de los preceptos constitucionales.

4.5. Control de la constitucionalidad

En relación al derecho comunitario le son plenamente aplicables los mismos principios que rigen en materia de control de constitucionalidad para las normas internacionales; siendo, además, aplicable en forma específica el concepto de supranacionalidad, que es por esencia incompatible con la posibilidad de un control interno de la validez de sus normas, tanto primarias como derivadas.

No se debe olvidar que el carácter de supranacionalidad es resultado del acuerdo convencional entre varios Estados, acuerdo incorporado y ratificado de conformidad a sus preceptos constitucionales. Por consiguiente, si se abre la posibilidad de un control interno posterior, también se abriría la posibilidad de un cuestionamiento de la norma internacional, creando de este modo responsabilidad internacional y violando la propia Constitución.

Y este análisis vale tanto para el derecho primario como para las normas derivadas. No obstante surge una duda, en el caso de la llamada supranacionalidad indirecta, cual es la situación de los actos o normas internas que instrumentan el derecho comunitario secundario? incluso en este caso la doctrina se pronuncia por la inconveniencia de un

control interno de constitucionalidad, por cuanto estas normas o actos internos también son derivados del principio de supranacionalidad, indirecta en este caso, pero que en último término tiene su fuente de validez también en el derecho convencional, al revestir la calidad de instrumentos ejecutores o de aplicación de las normas comunitarias.

Sin embargo, esta inhibición del control de la constitucionalidad del derecho comunitario por los mecanismos internos del Estado, no implica la ausencia total de su control legal, solo que dicho control, en mérito a la tan mentada supranacionalidad, debe estar ejercitada a ese nivel, es decir por el órgano o función jurisdiccional que se establezca en el orden comunitario, con la atribución de controlar la legalidad, dirimir conflictos e interpretar el derecho comunitario.

5. LA SUPRANACIONALIDAD

5.1. Concepto

Todo el conjunto de factores, intereses y objetivos comunes, nuevos principios de representatividad institucional, reordenamiento de las soberanías a través de la asignación de competencias y poderes, el proceso de elaboración normativa autónomo y la facultad jurisdiccional comunitaria, propios del Derecho de Integración, son manifestaciones y características de un sistema diferente y con categorías distintas de las correspondientes al Derecho Constitucional y al Derecho Internacional.

Este nuevo sistema se tipifica y respalda en un nuevo concepto: el de la **supranacionalidad**, neologismo utilizado por primera vez por Schumann en oportunidad de creación de la CECA y que se ha constituido en la base teórica y jurídica del Derecho de Integración.

El Prof. Pescatore ⁽¹⁴⁾ señala: “...Tenemos que habérnoslas con un fenómeno que excede singularmente los marcos usuales del Derecho Internacional, dado que tiene origen en la discusión de una noción fundamental del orden jurídico internacional, a saber la noción de soberanía del Estado. De este debate deriva la creación de todo un sistema de relaciones de competencia y poder, de un proceso de decisión y acción, que no tiene su equivalente en el Derecho Internacional. En consecuencia, pienso que es legítimo e incluso necesario escoger expresiones que sirvan para diferenciar esta realidad, nueva y característica, en contraste con el marco de las relaciones internacionales

Siguiendo al mismo Pescatore, para definir la supranacionalidad hay que distinguir entre lo que es esencial y accesorio de este concepto, es decir los elementos que se encuentran al principio de toda supranacionalidad y los elementos derivados que pueden surgir posteriormente en función de un perfeccionamiento cada vez mayor.

5.2. Elementos esenciales

Lo esencial del concepto de la supranacionalidad radica en los siguientes tres elementos: a) intereses y objetivos comunes; b) creación de un poder efectivo al servicio de estos intereses; y c) autonomía de ese poder.

a) Intereses y objetivos comunes

En la base de la integración, como su causa directa, se encuentra el reconocimiento de valores e intereses que son comunes a un conjunto de Estados, intereses que se traducen mediante la integración en objetivos comunes, a los cuales se subordinan los intereses nacionales. Se trata de la idea de un valor jerárquicamente superior, que representa un beneficio recíproco y una comunidad de aspiraciones.

b) Poderes efectivos

El objetivo común como base de la supranacionalidad, se lo encuentra también en casi todas las organizaciones internacionales, pero en ellas se da la ausencia de poderes o de una verdadera autoridad común, que es el segundo rasgo característico de la supranacionalidad. Es decir un poder real y efectivo que es puesto al servicio del objetivo común y que se impone a la voluntad individual de los Estados; comprometiéndoles al respeto de las reglas jurídicas y decisiones comunitarias.

c) Autonomía de poder

Clarificando aún más el concepto de supranacionalidad, no es suficiente el objetivo común de varios Estados y el poder real a su servicio, es necesario, y quizá aquí radica el meollo de la cuestión, que ese poder sea autónomo, distinto al poder de cada uno de los Estados participantes. En consecuencia, el concepto de supranacionalidad está referido a “*un poder real y autónomo, puesto al servicio de objetivos comunes a varios Estados*” Pierre Pescatore (15). La reunión de estos tres elementos es el sentido propio del Derecho de Integración, de la supranacionalidad.

5.3. Elementos Accesorios

Entre los elementos accesorios o derivados del concepto, se pueden distinguir los siguientes: a) institucionalización; b) immediatez; y c) coerción.

a) Institucionalización

La institucionalización del poder da mucho mas relieve a la autonomía de la voluntad comunitaria, es decir que la creación de órganos independientes constituye un perfeccionamiento de la supranacionalidad. Sin embargo, esta institucionalización no es un elemento imprescindible del concepto, la autonomía de decisión puede darse incluso en el marco de una reunión de carácter intergubernamental, mediante la adopción de un sistema

de mayoría, procedimiento que dentro de un organismo internacional puede ser precursor o germen de supranacionalidad.

b) Inmediatez

La inmediatez o efecto directo de las decisiones comunitarias, o sea la capacidad del poder autónomo para llegar directamente a los ciudadanos de los Estados mediante medidas legislativas, judiciales o administrativas, es un elemento inherente a la supranacionalidad. No obstante, la voluntad autónoma puede también instrumentarse a través de los Estados, considerados como “relevos de ejecución”, hablándose en este caso de “supranacionalidad indirecta”.

En realidad, la inmediatez es una característica superada de la supranacionalidad, pero no dejan de tener esta calidad otras formas de acción, aunque se ejecuten a través de los Estados.

c) Coerción

Por último, el factor coercitivo que muchos autores consideran como esencial a la noción de supranacionalidad, en el sentido de constituir la garantía para que el poder autónomo pueda imponerse con éxito a la voluntad de un Estado reticente. Es decir que la supranacionalidad se relativiza sin la garantía de una sanción eficaz que corrija una situación de transgresión o desacato.

Sin embargo, si bien este elemento coercitivo puede constituir una proyección futura en los procesos de integración, la realidad actual de estos demuestra lo prematuro de la idea. Es todavía poco probable lograr un despojamiento completo de la idea de la soberanía nacional que implicaría aceptar o llegar a la etapa de la coerción. Por el momento hay que buscar la eficiencia de la supranacionalidad en premisas diferentes, como el convencimiento general de que se procura una comunidad superior de intereses y valores, dejando el perfeccionamiento del sistema a las exigencias naturales que se van presentando en sus procesos evolutivos.

En resumen, todo el análisis anterior demuestra claramente las diferencias actuales y las distancias evolutivas que existen entre el Derecho Internacional clásico y el Derecho de Integración, y sirve para reiterar las diferentes bases conceptuales entre ambos.

5.4. Principales manifestaciones de la Supranacionalidad

Concretando el análisis de la supranacionalidad, se puede constatar que este rasgo característico de los procesos superiores de integración, tiene dos principales manifestaciones: la institucional y la normativa.

La supranacionalidad institucional, se expresa en la naturaleza y representatividad de carácter comunitario y conjunto de las instituciones y órganos que se crean en un proceso integrador, condiciones diferentes a la naturaleza simplemente intergubernamental en los cuales no se supera la representatividad individual de cada uno de los países miembros. En el mismo sentido, es a los órganos comunitarios o supranacionales a quienes se delegan potestades y competencias para su ejercicio colectivo y autónomo, particularmente en áreas legislativas, jurisdiccionales y ejecutivas, respecto a las cuales los países ya no podrán actuar individualmente.

La supranacionalidad normativa, quizá la más evidente, sustenta un proceso generador de normas autónomo como característico de la integración. Estas normas al ser emitidas por los órganos establecidos para ello por los tratados o convenios constitutivos tienen, como ya se vio, plena validez jurídica, son vinculantes a todos los países miembros y sus respectivas poblaciones, tienen aplicación inmediata y directa en sus territorios (supranacionalidad directa) o mediante actos de intermediación estatal que incorporan las normas comunitarias al derecho nacional (supranacionalidad indirecta), así como tienen primacía respecto a cualquier norma de origen nacional.

CAPÍTULO VI

DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

Organismos internacionales.- Órganos intergubernamentales y Órganos comunitarios.- La delegación de competencias.- Supranacionalidad Institucional.- Funcionalidad comunitaria y democracia.- Sistemas institucionales.

1. ORGANISMOS INTERNACIONALES

En el aspecto institucional, es ineludible mencionar a las organizaciones internacionales como representativas de la evolución operada en las relaciones internacionales desde mediados del siglo XX, cuando se produjo un fuerte movimiento de creación de organismos e instituciones para coordinar la economía internacional y así evitar que se reprodujeran las tensiones que a lo largo de la primera mitad del siglo habían conducido a dos guerras mundiales.

A finales de la Segunda Guerra Mundial, en 1944, se dieron los acuerdos de Bretton Woods, que institucionalizaron el nuevo orden internacional mediante el establecimiento de organizaciones de carácter multilateral para regular la economía y el comercio internacional. Así, mediante convenios multilaterales, fueron instituidos el Fondo Monetario Internacional (FMI), encargado de promover y preservar la convertibilidad y estabilidad monetaria, y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), posteriormente denominado Banco Mundial (BM), como mecanismo de financiamiento para la rehabilitación de las economías occidentales.

No obstante, el logro mayor de todo este proceso, se concretó con la suscripción de la Carta de San Francisco (1945) mediante la cual se crea la Organización de Naciones Unidas (ONU), entre cuyos objetivos primordiales, además de la preservación de la paz y la seguridad internacional, destaca el trabajar por el desarrollo y la cooperación entre sus miembros. En el marco de la ONU, se crean progresivamente una serie de organizaciones y agencias especializadas, que han universalizado la cooperación económica internacional y logrado su alto grado de institucionalización actual.

Más de sesenta años después, se puede evaluar muy positivamente todo aquel proceso de institucionalización de la economía y sistema internacionales. No sólo se redujo de forma

notable la intensidad y amplitud de los conflictos internacionales, sino que se consiguió construir un sistema de cooperación internacional altamente institucionalizado.

Sin embargo, estas organizaciones revisten una naturaleza esencialmente intergubernamental, su estructura se asienta en líneas de acción y decisión de tipo horizontal y están orientadas a realizar una cooperación institucionalizada. Según Francisco Orrego Vicuña (16), la organización internacional intergubernamental, que en su época significó lo más avanzado en el concepto de las relaciones internacionales, está hoy día ya atrasada respecto de las nuevas formulas en vigor, no obstante lo cual aún conserva ciertos elementos de dinámica y efectividad. Nacen de un tratado multilateral que busca la cooperación y la coordinación de las partes en determinadas áreas, pero sin producir una integración, representan la etapa inferior a la integración.

En cambio, la integración funda un nuevo tipo de estructura institucional, de línea vertical, con un nuevo concepto de representatividad que rebasa el nivel de un simple intergubernamentalismo, o sea de una simple asociación de soberanías. El significado esencial del término supranacional, es dar la idea de una institución u organización que está sobre o por encima de los estados que participan en dicha organización, pero esto sólo no aportaría a la interpretación clara del problema. Una primera interpretación que se ha dado al término, desde el punto de vista institucional, es la referencia a una organización internacional que tiene poderes suficientes para poder adoptar decisiones de carácter obligatorio para sus miembros, prescindiendo del consentimiento o ratificación de estas decisiones.

2. ÓRGANOS INTERGUBERNAMENTALES Y ÓRGANOS COMUNITARIOS

En un esfuerzo para esquematizar las diferencias que se dan entre las organizaciones internacionales, que como ya se dijo son generalmente de carácter intergubernamental, respecto a las de tipo comunitario, se pueden mencionar las siguientes:

Instituciones de tipo intergubernamental:

- a) Nacen de un tratado internacional que especifica detalladamente las obligaciones y compromisos que asumen las partes contratantes.
- b) No representan ninguna delegación de soberanía ni atribuyen competencias o poderes autónomos a órganos que se crean con base en el tratado.
- c) Las decisiones o normas que se adoptan deben contar con el consenso unánime de los Estados miembros.

- d) Los órganos responden al principio de representación de los respectivos gobiernos nacionales.

Instituciones de tipo comunitario

- a) Nacen de un tratado marco o constitución, que paralelamente a los principios fundamentales que formula, crea mecanismos institucionales que son los encargados de concretar esas finalidades.
- b) A estos órganos se atribuyen determinadas competencias cuyo ejercicio es autónomo, lo que significa que en las competencias delegadas los Estados Miembros dejan de tener la facultad de adoptar decisiones unilaterales.
- c) Se les otorga no solo un poder de ejecución, sino un verdadero poder normativo y jurisdiccional.
- d) Las resoluciones pueden ser adoptadas en base a la mayoría, prescindiendo del consenso y aún contra la voluntad de la minoría, conservándose la regla de la unanimidad solo para casos excepcionales.

3. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS

La experiencia histórica de la integración ha demostrado la necesidad de una transferencia o delegación de competencias de los Estados participantes en favor de los organismos comunitarios. Esta delegación es uno de los aspectos más novedosos que en sí constituye el núcleo de la problemática del Derecho de Integración.

Las instituciones comunitarias, para lograr las finalidades previstas en los Acuerdos constitutivos, reciben un conjunto de atribuciones que limitan muchas veces las funciones soberanas de los estados participantes. Se presenta, en consecuencia, la necesidad de definir las esferas de competencias y su recíproca coordinación.

El Prof. Pierre Pescatore (17) establece una diferencia entre las competencias “materiales” y las competencias “funcionales” o poderes.

Las competencias materiales están definidas por los objetivos fundamentales previstos para el proceso. En este caso las atribuciones están delimitadas por las materias comprendidas en el Acuerdo constitutivo, especialmente en el campo económico y social, dejando indemne la plenitud de atribuciones reservadas para los estados miembros.

Las competencias funcionales están referidas a la naturaleza e intensidad de los poderes que el órgano comunitario está llamando a ejercer en los campos señalados para su

intervención, es decir al alcance y profundidad de los medios que le son dados. En este sentido, estas competencias pueden ser simplemente indicativas y orientadoras de la acción de los Estados o pueden ser de acción directa, fijando una política, legislando o administrando. Cada tratado de integración es el que señala las atribuciones funcionales, pero siempre buscando establecer un equilibrio entre los poderes ejercidos comunitariamente y los retenidos por los Estados participantes, con miras a la noción de complementariedad y de colaboración entre ambos órdenes jurídicos, en servicio del interés común.

No obstante, todavía existen impugnaciones a la delegación de competencias basadas en el criterio de que las mismas afectan el principio de la soberanía, siendo que esta cualidad es aún el fundamento del estado nacional y como tal constituye un atributo inalienable, principio consagrado aún por la mayoría de las constituciones. Por tanto, se considera que una transferencia o delegación de competencias a favor de cualquier entidad internacional no solo como una abdicación de soberanía sino como una violación al ordenamiento constitucional.

Ante este tipo de objeciones, se pueden oponer otras consideraciones que respaldan la posibilidad y licitud de esta delegación, veamos algunas:

- a) La atribución de competencias nacionales a una entidad supranacional, no significa una pérdida o abdicación de la soberanía nacional, sino tan solo una delegación de poderes que realiza un Estado soberano, en ejercicio precisamente de esa capacidad soberana y mediando su libre voluntad y consentimiento.
- b) La entidad supranacional representa a la comunidad en su conjunto, de la cual forma parte el Estado delegante y, en consecuencia, al interés comunitario, que es el objetivo de la acción del organismo supranacional. Este interés comunitario no puede ser contradictorio con el interés nacional de los Estados participantes en el proceso integracionista.
- c) Existiría violación de la soberanía nacional, en el caso que esta delegación de competencias se la efectuara a favor de otro país o a favor de un interés totalmente extraño, caso que no se presenta en el marco de un proceso de integración.
- d) Por otro lado, la delegación de competencias no es un fenómeno inusual en la realidad internacional contemporánea, se da frecuentemente en el caso de las organizaciones internacionales, que sin atribución de competencias específicas no podrían cumplir con sus objetivos. Hoy en día, la mayor parte de los países que participan en organismos internacionales les atribuyen competencias y se someten convencionalmente a ellas y no por eso se pone en duda la validez constitucional de esta conducta.

Por ejemplo las atribuciones otorgadas al Consejo de Seguridad de la ONU, en el campo del mantenimiento de la paz, no han sido impugnadas constitucionalmente, no obstante, que la forma en que se ejerce dicha competencia podría resultar atentatoria para los principios de igualdad jurídica y soberana de los Estados.

- e) Por último, en un análisis que consideramos el más válido para esclarecer este problema, volvamos sobre el tan mentado tema de la soberanía pero esta vez en relación particular a la situación de los países de menor desarrollo.

Se ha dicho anteriormente que la evolución internacional contemporánea ya no admite la condición de absoluta, indivisible e intangible de la soberanía nacional, que es quizá la óptica equívoca que se mantiene entre los constitucionalistas ortodoxos. La participación en la comunidad internacional impone evidentes limitaciones de la soberanía, que se traducen en la observancia de una normatividad jurídica y en el respeto a sus compromisos resultantes de la interdependencia entre los Estados.

Más aún, el atributo de la soberanía no deja de ser teórico e incluso en algunos casos utópico dentro de la realidad internacional. Desde el punto de vista de la política internacional: hasta que punto es soberano e independiente un país pobre y atrasado?, no constituyen la dependencia y el subdesarrollo los factores que caracterizan la situación de la gran mayoría de los países dentro de la estructura económica internacional?, cómo sirve a nuestros países la noción de soberanía, concepto abstracto y formal, en sus relaciones con los centros del poder político y económico mundial?, en forma aislada un país dependiente podrá hacer valer una ilusoria soberanía?.

El subdesarrollo es el factor que más afecta a la noción clásica de la soberanía y si la integración está concebida, para nuestros países, precisamente como un medio para superar este estado, creemos que ella supone más bien una implicación funcional del concepto de soberanía. Es el instrumento a través del cual se podrá realmente hacer efectivo y eficaz el ejercicio de la soberanía, pero no como un concepto absoluto y cerrado, sino en una nueva dimensión de soberanía abierta, ampliada, conjunta y solidaria. A una estructura y proyección conjuntas de intereses comunes, a un espacio económico y político amplio, tiene que corresponder una soberanía también conjunta y ampliada, como el único medio de reivindicar una posición mas equitativa y digna en el sistema internacional.

4. LA SUPRANACIONALIDAD INSTITUCIONAL

La cuestión clave de la integración institucional, al decir de Magariños (18), puede ser expresada por un binomio de algebra lingüística: *supranacionalidad* – *intergubernamentalismo*, estando ambos términos vinculados por los signos “*mayor*” o

“*menor*”, representando lo mayor la profundidad de la delegación de competencias autónomas o supranacionalidad, frente a lo menor que representa la sumatoria de las voluntades nacionales que, por tanto, se rigen por la regla de la unanimidad con plena preservación de sus soberanía absolutas.

Como en la práctica es poco probable que los estados renuncien totalmente a sus poderes en favor de entidades supranacionales y como tampoco es posible lograr y consolidar una integración real dejando el manejo de todos los complejos asuntos del proceso librados a la mera concertación de acuerdos intergubernamentales, es necesario lograr un adecuado equilibrio entre ambas concepciones e imaginar fórmulas intermedias acordes con la naturaleza y objetivos del proceso, en cada una de las etapas de su desarrollo. Se trata de un equilibrio entre la independencia y la solidaridad, entre la diversidad y la unidad que no es fácil lograr.

En consecuencia, la mayor o menor presencia de comunitarismo define la profundidad o la superficialidad de la integración. También se debe tener en cuenta el nivel de evolución de cada proceso, siendo la tendencia natural que al inicio de los procesos se elijan mecanismos intergubernamentales muy simples (secretarías permanentes, secretarías técnicas, etc.). Al contrario, un alto grado de supranacionalidad indicará que el proceso ha ingresado en los estadios superiores de su desarrollo. La *unión económica*, por ejemplo, sería la categoría que culmina la integración económica y la *integración total* sería alcanzada cuando, además, se hubiere producido la transferencia de poderes políticos esenciales a órganos supranacionales, quedando a cargo de los países miembros solo las actividades consideradas como residuales, subsidiarias o de naturaleza local.

En todo caso, la estructura institucional y el orden jurídico de todo proceso integrador deben ser compatibles con su grado de avance, debiendo la naturaleza, potestades y funciones de los órganos del sistema evolucionar en instancias sucesivas y de acuerdo a las diferentes etapas del proceso.

5. FUNCIONALIDAD COMUNITARIA Y DEMOCRACIA

En la experiencia de los procesos de integración la tendencia institucional se ha orientado a la asimilación conceptual de la democracia, actualmente esta asimilación se ha convertido en un verdadero paradigma de la integración. Se plantea así una relación dialéctica entre la integración y la democracia, es decir que la integración sólo puede ser concebida entre Estados en los rija un régimen de derecho, la representación de la voluntad popular en los órganos de gobierno y el respeto de los derechos y garantías individuales.

El compromiso democrático, traducido en la democracia pluralista y representativa, ha sido consagrado en casi todos los procesos vigentes especialmente de Europa y América Latina,

mediante solemnes declaraciones y específicos acuerdos. Pero no se trata solamente que los estados participantes deban cumplir con esta condición esencial, sino que deberán hacerlo también las propias instituciones comunitarias, lo que se debe reflejar en la estructura y la funcionalidad que adoptan los procesos integradores.

A semejanza de cualquier sistema democrático de nivel nacional y en el marco de la misma filosofía, la funcionalidad comunitaria ha adoptado el concepto de equilibrio entre los tres clásicos poderes del estado o ramas de la gestión pública: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Según Magariños (19), los principios y cláusulas democráticas garantizan una institucionalidad que reposa en el pleno ejercicio de facultades y competencias por parte de los tres Poderes clásicos de un Estado de Derecho. Por extensión analógica, para que un proceso de integración sea democrático deberá tener una estructura semejante.

En relación a la *función ejecutiva*, se destacan dos tipos de actores, por un lado los gobiernos, que conservan el poder de decisión respecto a los asuntos de interés nacional; y por el otro los órganos comunitarios que actúan en función de los intereses generales del sistema.

La distinción cualitativa de un órgano ejecutivo comunitario frente a uno de carácter gubernamental, surge cuando se dota al primero, generalmente mediante tratados, de atribuciones y competencias precisas con la responsabilidad de representar, promover y salvaguardar, en el marco de estas competencias, los intereses generales del conjunto de países miembros.

En este contexto, un rasgo pleno de supranacionalidad consiste en adoptar un procedimiento de decisiones por mayoría calificada o no. En el otro extremo, el método institucional más laxo es un tipo de mecanismo institucional que actúe paralelamente con las autoridades nacionales en la administración del proceso, donde todavía se halle vigente el dogma de los “gobiernos deciden” que en su máxima expresión consagra el derecho al veto a través de un régimen obligatorio de aprobación por unanimidad. En este caso, la expresión más embrionaria de un mecanismo institucional será el establecimiento de una secretaría meramente administrativa, sin capacidad de representación externa o personalidad jurídica.

En relación a la *función parlamentaria*, se destacan también dos tipos de actores, por un lado los parlamentos nacionales y, por el otro, los mecanismos comunitarios creados para ejercer esta función.

Los primeros desempeñan un papel protagónico en el periodo de pre-integración, ya que a ellos les corresponde constitucionalmente aprobar o rechazar los tratados negociados y suscritos por los Poderes Ejecutivos. Pero también la influencia de los parlamentos nacionales es importante en los periodos de aplicación de los tratados de integración, ya que la dinámica de procesos de esta naturaleza requiere que se aprueben nuevos acuerdos o se suscriban protocolos adicionales para enfrentar la problemática de la integración en sus sucesivas etapas. Además, los parlamentos nacionales tienen la prerrogativa del control de los actos de sus respectivos gobiernos, incluidos los actos o decisiones relativas a la participación nacional en los procesos, pudiendo censurarlos o imputar responsabilidad cuando consideren que lesionan los intereses nacionales.

En cuanto a los mecanismos parlamentarios de orden comunitario, su institucionalización en la experiencia concreta de los procesos ha sido compleja y ha enfrentado una cierta resistencia por los gobiernos, reflejada en la frecuente omisión en los tratados constitutivos de cláusulas precisas respecto a la función parlamentaria, la que generalmente se genera con posterioridad. En todo caso la creación de cuerpos legislativos similares a los existentes en las naciones democráticas, es un objetivo que gradualmente se va dando en los procesos de integración más avanzados.

La propensión de los gobiernos a concentrar el poder de decisión y el de legislar en los órganos políticos del sistema que ellos integran, es otro dato de la realidad. A ello favorece que los gobiernos son los negociadores y signatarios de los tratados fundacionales y, en tal condición, se orientan casi siempre a fortalecer sus prerrogativas de conducción del proceso. Como consecuencia, el ejercicio de la función parlamentaria comunitaria que se asemeje al modelo democrático de la división de poderes, es todavía una meta que se da en el largo plazo, soslayando una serie de complejidades políticas y prácticas entre las cuales se halla implícita la resistencia de los gobiernos a ceder competencias y aceptar el principio de la supranacionalidad legislativa. La tendencia más generalizada en los esquemas de integración, ha sido la de crear órganos parlamentarios de carácter consultivo, con poderes limitados de naturaleza propositiva y de seguimiento, escasa participación en los procesos decisorios y compuestos por miembros delegados por cada uno de los congresos nacionales, en proporciones diferentes o semejantes.

Sin embargo, esta composición, ha evolucionado en los procesos más avanzados a una evidente comunitarización mediante la elección directa y por sufragio universal de los parlamentarios comunitarios, donde el electorado no está dividido por nacionalidades, sino que está constituido por la totalidad de ciudadanos de los países integrados. Actualmente el Parlamento Europeo, en la medida de la evolución de su proceso, ha adquirido gradualmente competencias normativas, como la de formular Directivas obligatorias sobre algunos aspectos de la integración.

En el proceso andino, también se adoptó el sistema de sufragio universal, sin una aplicación todavía efectiva por el incumplimiento de algunos países miembros. En todo caso, aún la instauración del sistema del sufragio universal y directo no garantiza, en el caso andino, una actuación parlamentaria efectiva, sus competencias son de carácter limitado como las de efectuar seguimientos al proceso a la luz de los informes de los órganos ejecutivos, cooperar con los Congresos de los países miembros en promover los intereses de la integración y proponer medidas y sugerencias para aproximar las legislaciones. Sus poderes de decisión son prácticamente nulos y sus pronunciamientos tienen el carácter de simples recomendaciones.

En cuanto a la *función jurisdiccional*, también siguiendo a Gustavo Magariños, se puede afirmar que todo sistema de integración debe sustentarse en un régimen de derecho que garantice el cumplimiento de los compromisos pactados, de no ser así su funcionamiento estaría expuesto a la discrecionalidad y a las conveniencias particulares de los países miembros, de los gobiernos y de sus empresas. El tema de los incumplimientos es un tema recurrente en la experiencia de todos los procesos de integración, que ha llevado al establecimiento de órganos o mecanismos especialmente dedicados a velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico común, a interpretar y declarar el derecho comunitario y a resolver las controversias que puedan suscitarse en el desarrollo del proceso.

En lo relativo a la solución de controversias entre Estados, la integración requiere un sistema jurídico más avanzado que el previsto por el Derecho Internacional, más orientado a resolver las diferencias mediante la negociación diplomática. En el marco de un proceso integrador, se trata que las soluciones que se logren por negociación, por vía arbitral o por la intervención de un órgano jurisdiccional, sean resultado de la aplicación de normas y procedimientos precisos enmarcados en un ordenamiento legal propio y autónomo.

La seguridad jurídica, por tanto, es requisito fundamental para el buen funcionamiento de un proyecto integrador, cualidad que solo puede ser lograda mediante el establecimiento de un mecanismo jurisdiccional para el control de la legalidad, con facultad soberana para interpretar el sentido y el alcance de las normas contenidas en los tratados, protocolos, acuerdos y resoluciones, así como los actos de los gobiernos y de las instituciones comunitarias, dirimiendo los conflictos que pudieran suscitarse entre estos actores. Para ello, será necesario contar con normas de derecho procesal estipuladas en instrumentos internacionales convencionales (tratados, protocolos), para evitar que las acciones destinadas a hacer cumplir las reglas acordadas queden libradas a las distintas legislaciones nacionales.

Al margen de los conflictos que puedan suscitarse entre los países, también deben someterse al ordenamiento jurídico y al control de la legalidad los actos de los propios

órganos o instituciones de la integración, los que pueden ser recurridos judicialmente en el marco del derecho comunitario más allá de los sistemas legales internos, tanto por los gobiernos como por los particulares que desarrollen actividades en todo el territorio integrado.

Desde ya, la naturaleza y complejidad del órgano jurisdiccional, dependerá del nivel o grado de integración del proceso. A un grado superior de integración jurídica le corresponderá la creación de una entidad supranacional (corte o tribunal de justicia) a cuyas resoluciones o fallos se les atribuya el valor de cosa juzgada, siendo por lo tanto vinculantes e inapelables. La aplicación de este modelo exige el establecimiento de una estrecha colaboración de los sistemas judiciales nacionales cuya competencia no sería en nada afectada, salvo en las esferas propias de la integración. En el proceso europeo y posteriormente en el andino, se han generado modelos de jurisdicción mixta. La interpretación de la norma corresponde al juez comunitario en tanto que su aplicación está a cargo del juez nacional. En el mismo sentido, un mecanismo de interpretación prejudicial habilita a los jueces nacionales, en los casos que involucren normas comunitarias, a consultar al órgano jurisdiccional comunitario para absolver sus dudas y los obliga a atenerse a las interpretaciones de éste.

En un grado inferior de integración, puede resolverse el tema del control de legalidad estableciendo un sistema arbitral para la solución de controversias entre los estado miembros o también prever el funcionamiento “ad hoc” de paneles o grupos de expertos. Sin embargo este método no asegura la conformación de un sistema jurisdiccional integrado, debido a la posible dispersión interpretativa de las normas comunitarias, por la posible intervención sucesiva de numerosos arbitros o expertos con ópticas diferentes frente a la diversidad y complejidad de situaciones posibles.

Por todo ello, la adopción de un sistema jurisdiccional debe ser considerado como un componente esencial de la integración y una condición *sine qua non* para que se pueda ejercer un efectivo control de la legalidad. La existencia de un tribunal de justicia hace a la misma esencia de un proceso que aspire a llegar a las etapas superiores de la integración.

6. SISTEMAS INSTITUCIONALES

En los proyectos avanzados de integración, además de los órganos centrales del proceso, es frecuente la necesidad del establecimiento de órganos especiales para la atención de aspectos específicos o importantes en función de los objetivos del programa integrador. Generalmente, los primeros en generarse son los de carácter financiero destinados a la captación de recursos destinados al financiamiento de proyectos con contenido integrador, así como instituciones que coordinan la estabilidad monetaria y el equilibrio de las balanzas de pagos de los países involucrados. Otro tipo de órganos, generalmete

intergubernamentales, son los de naturaleza sectorial en campos de interés común como la educación, salud, temas laborales, de infraestructura u cualquier otro sector considerado de interés comunitario.

Esta variedad de organismos, que podemos llamarlos accesorios al proceso de integración, son resultado generalmente de tratados constitutivos propios, paralelos al tratado marco, que definen la personalidad jurídica internacional y las competencias con las que contribuyen al desarrollo del proceso. Cuando este conjunto institucional adquiere una dimensión importante se hace necesaria la articulación orgánica y la coordinación de sus actividades, mediante la constitución, generalmente, de verdaderos sistemas institucionales de integración, con mecanismos de coordinación y control recíproco.

Por último, en materia institucional, es corriente instituir consejos o reuniones periódicas (cumbres) conformadas por los propios jefes de estado de los países participantes o sus ministros, que asumen la conducción suprema del proceso y dan los principales lineamientos de política comunitaria tanto interna como externa.

CAPITULO VII

GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN

Marco general.- Principales factores del proceso de globalización.- La integración en el marco de la globalización.- Regionalismo y Regionalismo abierto.-

1. MARCO GENERAL

Hoy en día se percibe el fenómeno de la globalización como una realidad cada vez más presente, comprensiva de todas o casi todas las manifestaciones de la actividad humana y proyectada a una dimensión planetaria por la economía, la técnica y la cultura. En estos momentos, la humanidad es cada vez más consciente de su grado de interrelación global.

La globalización, no obstante, tiene defensores y detractores porque se ha puesto en evidencia que tiene ventajas e inconvenientes. La globalización impulsa el crecimiento y el desarrollo económico pero a la vez provoca desequilibrios e inequidades, cada día se hace más evidente la necesidad de organismos internacionales fuertes, con capacidad para imponer un nuevo orden económico global y con el compromiso de redistribuir globalmente los beneficios del desarrollo humano.

La globalización, cómo concepto ha sido objeto de numerosos estudios que intentan precisar las características y alcance del mismo. Suele entenderse generalmente como la última etapa de la internacionalización de las actividades económicas, para otros estudiosos se halla asociada al desarrollo de las empresas multinacionales, así como a los efectos que el crecimiento de éstas ha puesto de manifiesto como la competitividad, nuevo y actual paradigma del pensamiento económico contemporáneo.

Desde la perspectiva empresarial, el concepto de globalización intenta recoger una serie de hechos que se refieren a aspectos económicos generales, autores como Micael Porter (20), entre otros, se han referido a un conjunto de hechos que tienen que ver con lo que podría denominarse un análisis global de mercados. Sin embargo, pese a los muchos intentos de precisar o definir este fenómeno, no existen aún criterios coincidentes. En realidad, a nuestro juicio, más que buscar precisiones conceptuales debe entenderse como un fenómeno real, un estadio de evolución que es resultado de la configuración progresiva, con base en factores acumulados, de un proceso que se manifiesta en el escenario histórico del mundo postmoderno.

En todo caso, al margen de cualquier contenido conceptual o de las valoraciones que propician o condenan este fenómeno, se puede percibir a la globalización o mundialización de la economía y de la cultura humana, como un proceso y una realidad multidimensional que incorpora una visión global sobre los estados, las sociedades y los individuos en el devenir histórico y en el proceso del conocimiento de la humanidad.

A este proceso y realidad, más que por la vía conceptual, quizá sea mejor percibirlo a través de algunas de sus principales manifestaciones, entre las cuales, indudablemente, cobra mayor relieve - por ser la más notoria - la dimensión económica ya que, incluso, le confiere su inicial identidad cuando se bautiza al fenómeno como “globalización económica”. No obstante, es esencial reiterar la naturaleza multidimensional del fenómeno, que excede la economía y le otorga un carácter omnicomprensivo de todas las dimensiones que conforman la realidad actual.

2. PRINCIPALES FACTORES DEL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

Para el objeto de nuestro análisis, consideramos necesario identificar un factor común del fenómeno de la globalización, y este denominador común, principal telón de fondo del proceso, lo podemos encontrar en el **fenómeno de la internacionalización**, multidimensional y progresiva, que vive la humanidad y cuyas principales manifestaciones trataremos de reseñar. No son los únicos factores, por cuanto ni siquiera están claros aún todos los efectos o implicaciones del fenómeno, pero son a nuestro juicio los más caracterizadores del proceso global.

2.1. Internacionalización de la Producción

Hasta hace dos o tres décadas atrás, era posible identificar plenamente el origen de un producto transable en el mercado internacional, incluso la identificación del origen constituía no sólo un requisito reglamentado en todas las legislaciones (*made in ...*), sino que era un verdadero referente de su calidad. Dentro de un proceso de integración regional, la identificación y el establecimiento del origen constituyen aún un requisito para el acceso a los programas de liberación del comercio. Sin embargo, al presente es ya difícil, en muchos rubros industriales y especialmente en los de alta tecnología, precisar el origen de los productos, por cuanto los mismos son resultado de procesos productivos distribuidos en varios países o regiones del mundo. La integración horizontal de componentes y partes de productos complejos, a cargo de muchas unidades productivas cuya producción converge en un proceso terminal del cual emerge el producto final, ha superado en mucho la simple integración vertical a cargo tradicionalmente de unidades productivas nacionales.

Se ha producido también una modificación en las formas de crecimiento de las industrias, que refleja lo que ha sido calificada como la “tercera revolución industrial”, por cuanto el contenido material de las actividades industriales tiende a reducirse en beneficio de su contenido intelectual, generando el declive estructural de las industrias básicas y, en consecuencia, un retroceso relativo en la demanda de productos primarios.

Los sectores de alta tecnología, como las industrias de informática y electrónica, se convierten en el motor del crecimiento y son los que adquieren las características de líderes del sistema productivo postindustrial. En las próximas décadas la posición relativa de las naciones, con los matices de los nuevos avances tecnológicos, seguirá determinándose de acuerdo con su posición en las industrias más dinámicas.

2.2. Internacionalización del intercambio. Libre Comercio.

Es el primer dato de la realidad actual que se puede asimilar con el proceso global, es decir la tendencia predominante a liberalizar el intercambio comercial entre los países, a través de la reducción o eliminación de todo tipo de barreras arancelarias y no arancelarias a los flujos internacionales de comercio. Este proceso se institucionaliza a la finalización de la segunda guerra mundial y se orienta primordialmente a la recuperación del paradigma del libre cambio y más precisamente a la institución de todo un sistema multilateral y abierto de comercio a través del GATT, cuya vigencia se ha mantenido por más de medio siglo y que pervive hoy a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El sistema multilateral de comercio amplió notablemente sus límites como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay, que en 1994 llevaron a la creación de la OMC. Ya no se reduce (como en el caso del GATT) al intercambio de productos industriales, sino que incluye los productos agrarios, el comercio en el sector de servicios y el área de la propiedad intelectual.

El paso del viejo GATT a una nueva OMC, con más poderes y atribuciones, marca el inicio de una nueva etapa en la globalización de la política internacional del comercio. Los acuerdos de la OMC tienen enormes consecuencias incluso en el campo no económico, como los acuerdos especiales sobre propiedad intelectual que influyen en forma importante sobre todo el mundo de la cultura.

Un importante aspecto de la globalización es la creciente importancia de los acuerdos comerciales, como instrumentos clave para la liberalización económica y, al mismo tiempo, como mecanismos a través de los cuales el pequeño número de naciones industriales líderes pueden disciplinar a los países en desarrollo. La OMC es sin duda la institución más importante en lo atinente al desarrollo y puesta en práctica de los acuerdos comerciales. Es

el órgano ejecutor destinado a organizar la “global governance” en el campo del intercambio comercial a nivel mundial.

2.3. Las Empresas Transnacionales

La internacionalización tiene otra de sus manifestaciones más emblemáticas en el desarrollo de las empresas transnacionales, cuya existencia se ha pretendido explicar a través de diversas teorías que sustentan la necesidad de estrategias globales frente a espacios económicos y mercados de alcance mundial. Se da la paradoja que la visión de una economía centralmente planificada - que fue el paradigma socialista - está siendo realizado hoy por las grandes corporaciones internacionales a escala mundial.

Se caracteriza el fenómeno por la existencia de centros privados de decisión internacional, desde donde se planifica qué, cuanto, como y donde se produce y comercializa una importante proporción del producto mundial. Las políticas internacionales del comercio se están convirtiendo en decisiones políticas internas de las grandes empresas, que sustituyen o mediatizan en esta función a los propios Estados. Los Estados siguen limitados a un territorio mientras que las empresas se transnacionalizan y convierten en actores internacionales o mundiales. La perspectiva mundial que las empresas adoptan para formular sus estrategias va haciéndolas cada vez más independientes de sus países de origen, así como, en el contexto de la desregulación y liberalización, han llegado a ser los representantes máximos de la productividad industrial y la competitividad comercial.

Por otra parte, las empresas transnacionales son hoy en día los principales titulares de la investigación y desarrollo tecnológico y, como es sabido, el factor tecnológico ha pasado a convertirse en el principal factor del poder internacional, por encima incluso del factor financiero. La titularidad del factor tecnológico es, en consecuencia, uno de sus principales instrumentos del control que ejercen en el mercado mundial y en los países en desarrollo, cuyas economías y producto nacional son, muchas veces, insignificantes frente a la magnitud de los activos, las economías de escala y las estrategias globales que operan las grandes corporaciones.

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, hasta hace poco sólo se reputaban como sujetos internacionales a los Estados, hoy en día hay actores de las relaciones económicas internacionales que, sin ser sujetos de derecho internacional, tienen sin embargo mayor preponderancia en la economía y en las decisiones mundiales.

2.4. Internacionalización de la Información

Uno de los mayores prodigios de desarrollo tecnológico que se han dado en el siglo XX, es el relativo a la información y a la revolución de las técnicas de comunicación universales.

El procesamiento electrónico de la información que posibilitó la cibernética y la tecnología satelital han hecho verdadero el concepto del mundo como la “aldea global”, es decir que la información y las comunicaciones tienen ahora dimensiones planetarias, que han transformado las mismas nociones de tiempo y espacio. La información llega hoy en tiempo presente desde y hasta el lugar más remoto del planeta.

Este asombroso desarrollo en el mundo de la información y la comunicación trae aparejados una serie de procesos complejos que han reforzado la dinámica de la internacionalización económica y cultural. En lo económico, la información ha contribuido a la concepción ya de un espacio económico mundial donde se movilizan los bienes, los servicios, las personas, los capitales y la tecnología.

En lo cultural, la difusión universal de los saberes está creando, para bien o para mal, estándares de pensamiento y de conducta que tienden a homogeneizar los propios patrones de consumo. Este fenómeno, en la relación entre países desarrollados y países en desarrollo se manifiesta por la adscripción de pautas de consumo de los segundos respecto de los niveles de vida de los primeros, generando como consecuencia expectativas de consumo insatisfechas, que son fuente de fuerte tensión social.

2.5. Internacionalización financiera

El mundo financiero ha registrado una auténtica revolución asociada a las técnicas de información y a la desregulación en la circulación de capitales. Los años finales del siglo XX son testigos de una multiplicación y una diversificación muy rápidas de las finanzas internacionales, estudios de la OCDE ponen de manifiesto algunos datos al respecto, así se ha estimado que a principios de los años noventa las transacciones en los mercados de cambio llegaron a cifras de alrededor de 900.000 millones de dólares diarios, los préstamos internacionales suponían en 1980 el 4% del PNB en el conjunto de países de la OCDE y diez años más tarde llegan a ser el 44%. Es, sobre todo, la mayor interdependencia entre las principales plazas financieras la que constituye un nuevo elemento que impulsa el crecimiento de los flujos financieros principalmente entre las economías desarrolladas.

En el ámbito de los países en desarrollo, la movilidad financiera desde los países desarrollados es la principal característica de sus economías, adoptando varias modalidades que van desde el financiamiento de cooperación y de créditos hasta la inversión directa.

El financiamiento de cooperación, generalmente por la vía de los organismos financieros internacionales (FMI y BM) y por la vía bilateral, responde en alguna medida a los objetivos de los sucesivos Decenios para el Desarrollo proclamados por las Naciones Unidas, en virtud de los cuales los países desarrollados se comprometieron a la transferencia de por lo menos el 1% de su PNB a las economías de los países en desarrollo.

Este financiamiento orgánicamente institucionalizado, tuvo una relativa ejecución durante los periodos en los que estuvo vigente.

A partir de las décadas de los años 70 y 80, por la abundancia de recursos financieros provenientes de las primeras crisis del petróleo, se generalizó un progresivo e incontrolado proceso de endeudamiento externo proveniente tanto de fuentes públicas como de privadas, que fueron generando para los países en desarrollo severas crisis de deuda externa que todavía constituyen uno de los grandes problemas para la economía internacional, ya que incidió profundamente en la descapitalización de los países en desarrollo y su sujeción a todo tipo de disciplinas y ajustes estructurales de alto costo social para el servicio de la deuda externa. Desde comienzos del presente siglo tuvieron que ponerse en aplicación diversos mecanismos de alivio e incluso de condonación de la deuda, particularmente en beneficio de los países de economías más pequeñas.

En relación a los flujos de inversión extranjera, se pueden distinguir entre la inversión directa y la inversión en cartera. La primera generalmente asociada a un proyecto productivo, con aporte de capital y tecnología, con procesos de maduración y rendimientos programados que cuando se hallan en línea con los objetivos y prioridades de los países receptores, son factores que dinamizan la economía y contribuyen al desarrollo de los mismos. Sus grandes problemas radican en su orientación preferente hacia la explotación de recursos naturales y un desequilibrio típico entre los intereses de los países receptores frente a los beneficios resultantes de la inversión, cuyos titulares generalmente son las grandes corporaciones transnacionales. La otra modalidad de inversión extranjera, denominada indirecta o en cartera, es la que opera a través de los mercados de valores mediante la toma de títulos y valores de los mercados financieros locales, que con frecuencia, por su carácter especulativo, su alta sensibilidad al riesgo, ingresan y abandonan los mercados virtuales (capital golondrina) sin ningún tipo de control y son responsables de las frecuentes crisis financieras que afectan economías nacionales en cadena (efecto contagio o dominó) creando efectos estructurales de difícil recuperación en la economía real.

3. LA INTEGRACIÓN EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN

En la actual era de plena internacionalización de la vida económica, se va haciendo más evidente la interdependencia de las diferentes partes o componentes que integran la economía mundial, hasta el punto de considerarse la posibilidad que en su constante evolución la economía llegue a funcionar como un todo único. Sin embargo, paralelamente se han ido desarrollando procesos de regionalización económica que también han adquirido una importante relevancia en la perspectiva de la economía global.

Le emergencia de verdaderos bloques económicos regionales paralelos a la economía global, son las características fundamentales de la economía mundial actual. Estas dos tendencias aparentemente resultan contradictorias entre si, no obstante, en una interpretación casi generalizada, no se las puede reputar como opciones alternativas, sino como procesos concurrentes que permiten a los países una mejor y más equitativa inserción en el marco de la globalidad, a partir de escenarios más homogéneos y solidarios entre sí.

Hoy en día, el fenómeno de la integración económica, en sus diversas modalidades y manifestaciones, es una realidad casi universal, con una sorprendente y acelerada expansión. Baste señalar que, con excepción de muy pocos países, la gran mayoría de los Estados oficialmente reconocidos participan de algún esquema o convenio de integración. Incluso los países más gravitantes en el comercio internacional, que anteriormente fueron reacios a sujetarse a los compromisos y disciplinas que implica la integración, han adoptado actualmente esta herramienta, en algunos casos como parte de sus estrategias de relación económica.

A pesar de la tendencia globalizadora dominante, que tiene una de sus más nítidas expresiones en los acuerdos multilaterales de la OMC, los acuerdos regionales tienen una importancia e impacto particular. Dentro de este ámbito multilateral, constituyen uno de los temas más polémicos, toda vez que son considerados - según algunos criterios - como contradictorios a una integración de dimensión universal, y según otros, como plataformas que facilitan dicho objetivo, en la medida que representan los esfuerzos de grupos de países por lograr una complementación más profunda y una mejor inserción internacional.

En el caso de los países en desarrollo, que enfrentan el drama común del subdesarrollo, la pobreza y la dependencia, la integración adquiere una particular relevancia como un instrumento para propiciar el desarrollo conjunto. El subdesarrollo no es un fenómeno de dimensión nacional, sino una realidad de alcance multinacional y debe ser enfrentado en la misma magnitud. Actualmente, es improbable lograr el desarrollo de nuestros países en los estrechos márgenes nacionales, es por ello que la integración se revaloriza como una de las opciones válidas para impulsarlo, sobre una base ampliada y solidaria.

En el actual escenario de una compleja interdependencia que caracteriza al mundo global y de una vorágine en los cambios que escapa inclusive a la voluntad de los Estados, la integración se convierte en el fenómeno de contrapeso, cuyos avances se pueden modular, conducir y orientar hacia beneficios que aseguren un desarrollo más equitativo.

En lo relativo a la equidad, en las primeras etapas de la integración se solía postular que los procesos integradores deberían favorecer la modernización productiva y el intercambio, dando al fenómeno un sesgo esencialmente comercialista, en el entendido que los rezagos sociales eran asuntos exclusivos de las políticas internas de cada país. En la actualidad se entiende que la integración puede y debe contribuir a lograr un modelo de desarrollo que

impulse de manera simultánea el crecimiento y la equidad. A la par de la integración de mercados que significa una ampliación horizontal de la demanda agregada, debe sumarse la ampliación vertical de la demanda derivada de la integración social a nivel de cada país (21).

4. REGIONALISMO Y REGIONALISMO ABIERTO

Regionalismo y multilateralismo

Una de las cuestiones más trascendentes a la que hace frente el sistema multilateral de comercio, como representativo de la globalización, es la del regionalismo, entendido como la tendencia a la creación de organizaciones de aproximación y cohesión entre varios países pertenecientes a una misma región. El regionalismo, al menos desde la visión económica y comercial, emergió con fuerza en forma simultánea al fenómeno de la integración que se desarrolla a partir de la segunda mitad del siglo XX, pero que se atenúa en alto grado en la década de los años ochenta por las profundas crisis del sistema internacional. Sin embargo, a partir de los años noventa se renueva el interés por los acuerdos regionales, habiéndose registrado en el mundo desde entonces un aumento notable en el número de los acuerdos de carácter regional, siendo cada vez más numerosos los países que participan en los mismos.

El aumento del número de esos acuerdos ha proseguido sin interrupción desde los primeros años del decenio de 1990. El año 2003 sólo habían tres Miembros de la OMC - Macao, China y el Taipei Chino- que no eran parte en ningún acuerdo comercial regional. El mismo año se habían notificado a la OMC (y a su predecesor, el GATT) más de 265 acuerdos regionales. De ellos, 138 se habían notificado después de la vigencia de la OMC en enero de 1995 y se cree que hay otros vigentes aunque todavía no se han notificado. A juzgar por el número de acuerdos que están en proyecto o en negociación, es muy posible que para el año 2010 el número total de acuerdos comerciales regionales en vigor haya superado los 300.

Una de las preguntas que se formulan con mayor frecuencia es si esos grupos regionales ayudan al sistema multilateral de comercio de la OMC o lo obstaculizan. Una base importante del sistema multilateral de comercio es la ausencia de discriminación en el comercio entre sus miembros, expresado en el principio de la Nación Más Favorecida. Sin embargo, la concesión de tratamientos preferenciales que son la base de los acuerdos regionales o de integración, constituye la excepción más notable al principio de la CNMF. En buena medida, los procesos regionales se orientan a la liberalización interna del comercio, pero a la vez generan la aparición de nuevas barreras comerciales frente al resto de los países que no forman parte del proceso. En su momento, uno de los bloques regionales más importantes, como el europeo, fue considerado como un verdadero bastión del proteccionismo y en general se tenía la impresión que los acuerdos regionales en la

práctica tenían el efecto de erosionar el papel de las instituciones multilaterales de alcance mundial.

Antes de la creación de la OMC, cuando esta polémica se encontraba en su punto más culminante, se llegó a plantear la posibilidad de la sustitución de un GATT desfalleciente por el conjunto de instituciones regionales. No obstante, con la creación de la OMC, las dudas sobre el mantenimiento del sistema multilateral abierto de comercio han sido desechadas, sin descartar la idea que en el mismo marco de la globalización o mundialización el comercio del futuro pasará por una división en grandes bloques.

En todo caso, hoy en día se piensa, aunque parezca contradictorio, que los acuerdos regionales pueden servir realmente de apoyo al sistema multilateral de comercio de la OMC. Esos acuerdos permiten que grupos de países negocien normas y compromisos que van más allá de lo establecido multilateralmente. Incluso algunos de estos acuerdos prepararon el camino para los Acuerdos de la OMC, los servicios, la propiedad intelectual, las normas ambientales y las políticas en materia de inversiones son cuestiones que se plantearon primero en negociaciones regionales y se convirtieron después en acuerdos o temas de debate en la OMC.

En los Acuerdos de la OMC se reconoce que los acuerdos regionales y la mayor integración económica pueden beneficiar a los países. También se reconoce que en determinadas circunstancias los acuerdos regionales pueden lesionar los intereses comerciales de otros países. Normalmente el establecimiento de una unión aduanera o una zona de libre comercio violaría el principio de la OMC de igualdad de trato para todos los interlocutores comerciales ("nación más favorecida"). No obstante, el Artículo XXIV del GATT autoriza como excepción especial el establecimiento de acuerdos comerciales regionales a condición de que cumplan determinados criterios estrictos.

En el Artículo XXIV se establece que cuando se cree una zona de libre comercio o una unión aduanera deberán reducirse o suprimirse los derechos y demás obstáculos al comercio en sustancialmente todos los sectores comerciales del grupo. Sin embargo, el comercio de los países no miembros con el grupo no deberá ser objeto de mayores restricciones que antes de que se estableciera dicho grupo.

De manera similar, en el Artículo 5 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios se prevé el establecimiento de acuerdos de integración económica en la esfera de los servicios. Otras disposiciones de los Acuerdos de la OMC autorizan a los países en desarrollo a participar en acuerdos regionales o mundiales que incluyan la reducción o eliminación de los aranceles y obstáculos no arancelarios con respecto al comercio entre las partes en el acuerdo.

En 1996 el Consejo General de la OMC estableció el **Comité de Acuerdos Comerciales Regionales**, cuya finalidad es examinar los grupos regionales y evaluar si son compatibles con las normas de la OMC. Dicho Comité examina también de que forma pueden afectar los acuerdos regionales al sistema multilateral de comercio y que relación puede existir entre los acuerdos regionales y los multilaterales. En particular, esos acuerdos deben contribuir a que los intercambios fluyan con mayor libertad entre los países del grupo sin que se levanten obstáculos al comercio con el mundo exterior. Dicho de otro modo, la integración regional debe complementar, no amenazar, el sistema multilateral de comercio. El asegurar que el regionalismo y multilateralismo se desarrollen de manera acoplada y no separada es quizá la cuestión más apremiante de la política comercial. En un marco de racionalidad, se hace necesaria la compatibilidad de la mundialización con el regionalismo mediante un reforzamiento simultáneo de las instituciones regionales y multilaterales, sobre la base de un sistema de reglas mínimas de conducta.

Regionalismo Abierto

El esclarecedor análisis que formula la CEPAL (22) en torno a la situación de los procesos integradores que se desarrollan en América Latina y el Caribe frente a las transformaciones globalizadoras del sistema internacional, resalta como una de las respuestas más importantes el renovado interés en impulsar, durante los últimos años, las potencialidades de la cooperación y la integración económica. El fenómeno es atribuible – se piensa – a varios factores como la búsqueda de nuevas formas para adaptarse a las cambiantes circunstancias y de enfrentar los múltiples desafíos que se les plantean, al ejemplo que ofrece el perfeccionamiento de la Unión Europea, así como a la gradual convergencia de las políticas económicas aplicadas en la región y la creciente afinidad entre gobiernos democráticos.

Lo anterior podría hacer pensar – se manifiesta – que ya no es preciso persuadir a los gobiernos y a los distintos actores de las sociedades civiles acerca de las bondades de la integración. Sin embargo, los compromisos hasta ahora adquiridos generan numerosas interrogantes que es preciso responder: por qué se debe favorecer la integración? , que tipo de integración es la que se debe propiciar? En que se diferencian los “nuevos” esquemas de los adoptados en los años sesenta y setenta?, cuales son los mecanismos e instrumentos más idóneos para impulsar la integración en la actual coyuntura?

Según la CEPAL, en los últimos tiempos la integración generalmente ha implicado la interacción entre dos tipos de fenómenos. Primero, la apertura comercial y las políticas de desreglamentación que virtualmente todos los países han emprendido a nivel nacional poniendo de relieve la importancia relativa del comercio exterior en el conjunto de las economías, lo que ha contribuido a incrementar el comercio recíproco y la inversión tomando en cuenta la cercanía geográfica. En segundo lugar, a esa tendencia “natural” y no

discriminatoria frente a terceros países, se ha sumado la integración impulsada por acuerdos o políticas explícitas, las que si entrañan ciertas preferencias respecto al trato dispensado a las demás naciones. Se sostiene, en consecuencia, que la forma en que ambos fenómenos interactúan es decisiva, ya que según sea el alcance de los acuerdos de integración, éstos pueden resultar antagónicos o complementarios al desplazamiento hacia una creciente y mejor inserción en la economía internacional.

Lo que cabría perseguir, entonces, sería fortalecer los vínculos recíprocos entre ambos factores en el marco de lo que se ha denominado como “regionalismo abierto”, es decir un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una inserción mejor en una economía más abierta y transparente.

Por tanto, se denomina “regionalismo abierto” al proceso que surge al conciliar ambos fenómenos: la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada por la liberalización comercial en general. Lo que persigue el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas complementarias tendientes a elevar la competitividad internacional de los países. Pero lo que diferencia al regionalismo abierto de la simple apertura no discriminatoria, es que comprende un ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de una región.

El objetivo es hacer de la integración una plataforma que favorezca una economía internacional más abierta y transparente, en vez de convertirse en un obstáculo que la impida. Los compromisos integradores entre países deben ser no sólo compatibles sino también funcionales al objetivo de lograr crecientes niveles de competitividad internacional. De hecho ninguno de los países desarrollados o en desarrollo – se sostiene – al asumir compromisos integradores los han planteado como alternativas a una inserción más dinámica en la economía internacional, sino como procesos complementarios a este propósito. Los procesos de integración serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios.

Pero, al mismo tiempo, no se puede desconocer el riesgo que la conformación de bloques económicos entre países desarrollados conduzca a un mundo fragmentado, en el que predomine el libre comercio dentro de esas agrupaciones y un comercio más administrado entre ellas y los demás países. En esa perspectiva, la integración seguirá teniendo sentido, esta vez como un mecanismo de defensa para compensar algunos de los costos de un aislamiento aún mayor, resultante del eventual aumento del proteccionismo en los países desarrollados. Así, de presentarse un escenario internacional menos favorable, la integración sigue justificándose como la opción para enfrentar un entorno externo

desfavorable, ya que al menos preserva el mercado ampliado de los países adherentes a un proyecto integrador.

En síntesis, la integración regional se justifica en cualquiera de las situaciones mencionadas. En el primer caso, la integración regional es consecuente con un ordenamiento más abierto y transparente de la economía mundial; en el escenario alternativo, se convierte en un mecanismo para atenuar los riesgos de una economía internacional cargada de incertidumbres.

SEGUNDA PARTE

PROCESOS DE INTEGRACIÓN

CAPÍTULO VIII

INTEGRACIÓN EUROPEA

Antecedentes.- Proceso de formación.- Tratado de Roma.- Desarrollo del proceso.- Ampliación de la Comunidad.- Tratados Constitutivos y Complementarios.- Estructura Institucional.- Relaciones externas.- Situación actual y proyecciones.

1. ANTECEDENTES

Durante siglos una constante en la historia europea fueron los conflictos bélicos. Pese a la formación y consolidación de los estados nacionales en la edad moderna, las guerras de conquista o agresiones mantuvieron la geografía política de Europa con una impresionante volatilidad, que cambiaba con una dinámica inusitada los mapas políticos y las fronteras entre los estados, al margen de considerar las grandes pérdidas humanas que se tuvieron que soportar por generaciones a consecuencia del flagelo de las guerras. Sin embargo, siempre estuvieron presentes las ideas de paz y unificación, inspiradas por la conciencia histórica del rol que debía jugar Europa en el concierto internacional.

Estas tendencias de paneuropeísmo se fueron cristalizando en propuestas concretas en la primera mitad del siglo XX, ante el horror de las dos conflagraciones mundiales que tuvieron en Europa uno de sus principales escenarios. A la finalización de la Segunda Guerra Mundial, muchos líderes europeos propugnaban con claridad que la única forma de asegurar una paz duradera entre sus países era unirlos económica y políticamente. Es precursora, por ejemplo, la propuesta de Churchill sobre la necesidad de la creación de los Estados Unidos de Europa, proclamada en uno de sus famosos discursos a la finalización del conflicto bélico.

En 1945, el problema europeo era fundamentalmente una cuestión de recursos, con industrias destruidas, sin stocks de materias primas, deudas importantes de guerra (Alemania e Italia) y las inmensas necesidades de la reconstrucción. Políticamente, por otro lado, los partidos socialistas y comunistas presionaban hacia la socialización. Se enfrentaba, en realidad, el fenómeno de un capitalismo descapitalizado, casi agonizante.

Los siguientes años (1946-1947) fueron difíciles para todos los países, cada país buscaba sus propias soluciones, el Reino Unido enfrentaba el problema de la inconvertibilidad de la libra esterlina y fuertes presiones de socialización; Francia, pese al Plan “Monnet” de modernización, enfrentaba un programa intenso de nacionalizaciones y, Alemania, dividida

en cuatro zonas ocupadas, tenía sus fábricas desmanteladas y pesaba sobre ella la carga de las reparaciones de guerra. Fueron años de un rígido bilateralismo, más de doscientos acuerdos de Clearing regían todo el comercio intraeuropeo y mundial.

Ante esta situación, se empezaron a perfilar dos salidas:

- 1ª La ayuda externa. Para esta posibilidad los Estados Unidos eran el único país con posibilidades de concederla.
- 2ª La planificación socialista. Mediante el sacrificio temporal del consumo para generar tasas de ahorro e inversión a mediano plazo.

La primera salida fue adoptada por la Europa Occidental y la segunda por los países del Este, optando estos últimos por una alineación con el bloque soviético.

En cuanto a la ayuda externa, los Estados Unidos tenían importantes razones para concederla, la primera surgía de las necesidades de expansión de su propia economía, indemne como resultado del conflicto bélico, pero además preocupaba sobremanera el mantenimiento del sistema capitalista en las depauperadas economías europeas, amenazadas también en lo político y militar por la recién inaugurada guerra fría.

Estas fueron las principales motivaciones del Plan Marshall, a través del cual se transfirieron un estimado de unos 35.000 millones en 4 años, destinados a la recuperación de los países de Europa Occidental. Pero la característica importante del Plan Marshall fue su enfoque y aplicación conjunta, es decir que no se operó individualmente respecto a cada país receptor de la ayuda sino en forma colectiva, para lo cual fue creado en 1948 un organismo multilateral, la Organización Europea de Cooperación Económica, OECE, con el encargo de coordinar la aplicación de la ayuda americana, así como para promover la liberación del comercio y una unión europea de pagos, con el propósito de superar así las principales distorsiones del bilateralismo de los años anteriores.

La OECE, pese a sus logros en materia de recuperación, no pudo superar la fase de la simple cooperación, sin haber llegado realmente a figuras de integración. De manera coincidente, las reglas del GATT, ya vigentes, sólo hacían posible la creación de zonas de libre comercio y de uniones aduaneras, en cuyo marco se empezaron a dar los primeros intentos de uniones aduaneras, registrándose entre estos el BENELUX (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo); el FRANCITAL (Francia e Italia) y el FINEBEL (Finlandia, Holanda y Países Bajos), estos dos últimos fracasados.

2. PROCESO DE FORMACIÓN

En 1950, inspirado por Jean Monnet, se presentó el llamado Plan Schuman, propuesto por el Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Robert Schuman, que planteaba integrar las

industrias del carbón y del acero de Europa Occidental. Ello dio origen a la suscripción del Tratado de París en 1951 y a la institución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), con seis miembros: Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos.

La importancia de la CECA radica en que además de constituir el primer proceso de integración europeo, mostró claros signos de un nuevo concepto de representatividad y organización basado en lo que se llamó la supranacionalidad, puesto que el poder de la toma de decisiones sobre los sectores integrados se ponía en manos de un órgano independiente llamado “Alta Autoridad”, cuyo primer presidente fue precisamente Jean Monnet.

Sin embargo, pese a su éxito pero por su limitado alcance sectorial la CECA tuvo un carácter transitorio. El afán integrador europeo apuntaba hacia metas mucho más ambiciosas. Las limitaciones de la integración sectorial y acontecimientos políticos mundiales, como Corea, Canal de Suez y Hungría, impulsaron un avance más profundo en el proceso de la unidad europea. Los objetivos se dirigieron hacia el logro de la unión aduanera y la unión económica.

A propuesta de los países del BENELUX, se plantea en el seno de la CECA la idea de crear un Mercado Común sobre bases de integración global, abriéndose un rápido proceso de negociaciones entre los mismos seis países que culminó en la Conferencia de Messina, 1955, y con la aprobación del informe de la Comisión Spaak, encargada de formular las proposiciones concretas.

De esta manera, en 1957 se suscriben los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), firmados en Roma el 25 de marzo de 1957 y que entraron en vigor el 10 de enero de 1958. De este modo quedaron oficialmente constituidas las Comunidades Europeas, las cuales, recién en 1967, lograron fusionar sus respectivas instituciones unificándose en una sola Comisión, un único Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo.

3. TRATADO DE ROMA

Considerado la piedra angular del proceso de integración económica, se trata en realidad de un tratado base o marco que establece los fundamentos de la unificación económica y crea un verdadero poder legislativo autónomo, permitiendo a la Comunidad establecer disposiciones en áreas en las cuales los parlamentos nacionales resignan su poder de legislar.

El Tratado, constituye un proceso más que un producto, el objetivo básico que plantea es la conformación de un Mercado Común que deba evolucionar hacia una Unión Económica. Para ello, establece un proceso gradual de supresión de barreras intracomunitarias y el establecimiento de un Arancel Externo (Unión Aduanera), en un periodo transitorio de 12 años.

En el mismo marco, el Tratado de Roma establece la exigencia de la formulación de políticas comunes en una amplia gama de campos y el establecimiento de nuevas instituciones de carácter comunitario. Entre las políticas las más relevantes se hallan referidas a la Política Agrícola Común, las reglas para regular la competencia entre los actores económicos que actúen en el mercado común, la coordinación de políticas económicas y la prevención de desequilibrios de las balanzas de pagos, la aproximación o armonización de legislaciones nacionales, una política externa común, y otras de igual importancia para la consecución de los objetivos de la integración.

Entre las principales instituciones, fuera de las comunitarias previas para gestionar el proceso como el Consejo de Ministros, la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia, figuran instituciones como el Fondo Social para mejorar las condiciones y niveles de empleo y el Banco Europeo de Inversiones, una especie de banca central comunitaria.

4. DESARROLLO DEL PROCESO

En una breve reseña, se puede afirmar que el proceso tuvo avances espectaculares pero también crisis y fases de estancamiento. En todo caso si algún observador apreciara las condiciones que tenía Europa a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, las condiciones de las cuales arrancó la integración de la Europa de los Seis en 1957, y las condiciones que presentaba el proceso europeo de integración 20 años después, no se podría aspirar a un escenario de mayor optimismo. A título de ejemplo mencionamos algunos de sus principales logros:

A. Unión Aduanera

El periodo transitorio de 12 años (1958 – 1970) para liberar el comercio intracomunitario y conformar la unión aduanera, fue cumplido a cabalidad. En julio de 1968 se llegó al total desarme arancelario y al establecimiento de la Tarifa Externa Común (TEC) con 18 meses de anticipación, dando como resultado que a partir de 1970 la CEE alcanzara plenamente la unión aduanera.

B. Mercado Común Agrícola

Inicialmente y a diferencia de los productos industriales que contaban solo con protección de aranceles y contingentes, el comercio de los productos agrícolas enfrentaba otras muchas restricciones. Con evidentes dificultades que nacían de fuertes tradiciones agrícolas nacionales y una fuerte competencia en algunos productos como el aceite de oliva y los vinos. Mediante la PAC se fue avanzando no sólo en la formulación de principios programáticos en seguridad alimentaria y precios estables para los productores, sino que gradualmente se llegó a un 90% de la producción agrícola regida por la política común y liberada en su circulación.

C. Mercado Común

Superada la unión aduanera, el objetivo se centró en alcanzar la formación de un mercado común, designación que pasó a identificar al mismo proceso. El objetivo del mercado interior o único fue formalmente expresado en 1986 mediante el Acta Unica, instrumento adicional al Tratado de Roma. Sin embargo, tuvo que pasar algún tiempo antes de que se eliminaran todos los obstáculos y barreras a la libre circulación de factores. El mercado común se completó formalmente recién en 1992, cuando pasó a convertirse en un auténtico mercado único en el que las mercancías, los trabajadores, las personas, las empresas, los capitales y los servicios pudieron circular y establecerse libremente.

D. Paso a la Unión Económica y Monetaria

En 1993, mediante el Tratado de Maastricht, Tratado de la Unión Europea (TUE), el proceso europeo se proyectó a las etapas superiores de la integración, introduciendo nuevas formas de cooperación y armonización de políticas en varios sectores como los de defensa, justicia e interior, estos nuevos desarrollos añadidos al sistema comunitario existente posibilitó el paso a la etapa de unión económica, siendo el mencionado Tratado de Maastricht el que crea formalmente la Unión Europea (U.E.), denominación que sustituye a la CEE y que refleja directamente el grado de integración alcanzado.

Paralelamente, se crea una unión monetaria que supone la adopción de una moneda europea única gestionada por un Banco Central Europeo. La moneda única, el Euro, se hizo realidad el 1 de enero de 2002, cuando los billetes y monedas del Euro reemplazaron a los billetes y monedas nacionales en 12 de los entonces 15 países miembros de la Unión (Bélgica, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia).

E. Supranacionalidad

Al presente la Unión Europea es la organización supraestatal de ámbito europeo que impulsa y gestiona la integración económica y política y refuerza la cooperación entre sus estados miembros, mediante un especial sistema de relaciones basado en el concepto de la supranacionalidad, que se refleja principalmente en su sistema normativo y su sistema institucional.

El establecimiento de un mismo ordenamiento jurídico, cuya fuente es un verdadero poder legislativo autónomo mediante la cesión de competencias, ha configurado la categoría de un derecho comunitario que tiene primacía o prelación sobre los derechos nacionales en aquellos casos en que las normas nacionales entren en colisión con las normas comunitarias. El Derecho Comunitario, en realidad no es superior al Derecho interno de los Estados miembros de la Unión, sino que se integra en él coexistiendo de manera interdependiente.

En igual forma, la existencia y funcionamiento de sus propias instituciones comunitarias introdujo nuevos elementos y conceptos en relación a la representatividad y acción de los mismos, las cuales ya no responden al interés individual de cada uno de los Estados miembros, sino que representan y gestionan el interés conjunto, el interés comunitario.

Al mismo tiempo, en virtud del Tratado de la Unión Europea, que otorgó la ciudadanía europea a los ciudadanos de cada Estado, no sólo se avanzó en la concepción de un proyecto de integración política, sino que se instauró para los ciudadanos europeos un régimen de mayor libertad para circular, vivir, trabajar o estudiar en cualquiera de los Estados miembros.

5. AMPLIACIÓN DE LA COMUNIDAD

A partir del proceso de formación, iniciado por pocos países de Europa occidental, la integración europea tuvo periodos de ampliación muy importantes que fueron incrementándose gradualmente, hasta enfrentar en la última década una verdadera avalancha de solicitudes de incorporación. Se pueden distinguir los siguientes periodos de crecimiento mediante la adhesión de nuevos miembros:

La Europa de los Seis

Agrupó a los seis Estados fundadores (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos), que iniciaron el proceso mediante la suscripción del Tratado de París en 1951, que instituyó la CECA, y los Tratados de Roma en 1957 que instituyeron la CEE y el EURATOM.

La Europa de los Nueve

Después de los Tratados constitutivos, el proceso se mantuvo sólo con los seis países iniciales durante 15 años, lo quizá le permitió un avance más acelerado y coordinado. No obstante, desde temprano se hizo manifiesto el interés del Reino Unido y de algunos de los países nórdicos para su adhesión a la CEE, atraídos seguramente por el éxito visible del proceso y los pocos resultados de la EFTA (proceso paralelo liderizado por Inglaterra y los denominados “países exteriores” del norte y centro de Europa, que terminaron en su mayoría por integrarse a la CEE).

Después de un proceso complejo y largo de negociaciones, en 1973 se concretó la incorporación del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. Noruega, que participó del proceso de negociación terminó por no ingresar en virtud del resultado negativo del referendo de consulta realizado en ese país.

La Europa de los Diez

En 1982 se produce la incorporación de Grecia

La Europa de los Doce

En 1986 se incorporan España y Portugal

En 1990 se produce la reunificación de Alemania, con la fusión de la República Democrática Alemana (RDA) a la República Federal de Alemania (RFA), incorporándose por tanto a la U.E. la población y el territorio de la RDA.

La Europa de los Quince

En 1995 se incorporan Austria, Finlandia y Suecia

La Europa de los Veinticinco

En 2004, la U.E. acoge a diez nuevos países miembros que se incorporan en bloque y que provienen en su mayor parte del Este de Europa (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa). Casi la totalidad de estos países, con excepción de Chipre y Malta, son resultado del reordenamiento de la geografía política que se produce a raíz del derrumbe del bloque soviético. Se incorporan a la comunidad internacional y a la U.E. como países de economía en transición - de economía socialista a economía de mercado - bajo regímenes especiales de apoyo y tratamiento preferencial.

La Europa de los Veintisiete

En 2007, se incorporan a la U.E. Bulgaria y Rumania, bajo el mismo régimen de países de economía en transición.

Desde 2005, se hallan en curso de negociación las solicitudes de incorporación de Turquía y Croacia.

Las sucesivas ampliaciones del proceso europeo de integración, si bien fortalecieron su dimensión e importancia económica y política, no obstante significaron un efecto de desaceleración del proceso en muchos aspectos, especialmente en cuanto a los reajustes arancelarios e institucionales, en la adaptación a las políticas comunes y a las disciplinas económicas y jurídicas del régimen comunitario, así como en el sistema de toma de decisiones. Este efecto fue muy visible desde las primeras adhesiones y se acentuó en procesos complejos como la reunificación alemana y la posterior adhesión masiva de los países de economía en transición.

6. TRATADOS CONSTITUTIVOS Y COMPLEMENTARIOS

La Unión Europea se basa en el Estado de Derecho. Esto significa que todas sus actividades se derivan de los tratados, acordados y ratificados voluntaria y democráticamente por todos los Estados miembros. Los tratados se han ido modificando y complementando para adaptarse a la evolución del proceso de integración.

Los principales Tratados del proceso europeo, desde los primeros hasta los más actuales, son:

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), firmado el 18 de abril de 1951 en París, entró en vigor el 23 de julio de 1952 y expiró el 23 de julio de 2002.

Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), se firmó en esa ciudad el 25 de marzo de 1957 y entró en vigor el 1 de enero de 1958. Su firma coincidió con la del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), por lo que ambos son conocidos conjuntamente como los "Tratados de Roma".

El Tratado de fusión, firmado en Bruselas el 8 de abril de 1965, entró en vigor el 1 de julio de 1967. Estableció una sola Comisión y un solo Consejo para las tres Comunidades Europeas entonces existentes.

El Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo y La Haya, entró en vigor el 1 de julio de 1987. Introdujo las adaptaciones necesarias para completar el mercado interior.

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. El Tratado de Maastricht introdujo nuevas formas de cooperación entre los gobiernos de los Estados miembros (por ejemplo, en defensa, justicia e interior). Al añadir esta cooperación intergubernamental al sistema "comunitario" existente, el Tratado de Maastricht creó una nueva estructura con tres "pilares", de naturaleza tanto económica como política: es la denominada "Unión Europea" (UE).

Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Modificó el texto y la numeración de los Tratados UE y CE, estableciendo la versión consolidada de ambos. Los artículos del Tratado de la Unión Europea pasaron a designarse mediante números en lugar de letras.

Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero del 2001, entró en vigor el 1 de febrero de 2003. Sobre todo reformó las instituciones para que la Unión pudiera funcionar eficazmente tras su ampliación a 25 Estados miembros en 2004 y a 27 Estados miembros en 2007. El Tratado de Niza, el Tratado de la UE y el antiguo Tratado de la CEE, han sido fusionados en una versión consolidada.

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, fue aprobado por los Jefes de Estado y Gobierno en el Consejo Europeo de Bruselas de 17 y 18 de junio de 2004, y firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, con el que se pretende dotar a la U.E. y a sus ciudadanos de una auténtica representación dentro y fuera de la Unión, mediante varios ajustes institucionales especialmente en el campo de la política exterior y las competencias, con el objetivo de dar voz a Europa en el mundo.

Este Tratado, no ha sido ratificado sino por pocos Estados miembros, mediante referendos. En Francia y Países Bajos ganó el no.

Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007. Antes de entrar en vigor, deberá ser ratificado por cada uno de los 27 Estados miembros, lo que se espera tenga lugar antes de las próximas elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009. Sus principales objetivos son aumentar la democracia en la UE – como respuesta a las elevadas expectativas de los ciudadanos europeos en materia de responsabilidad, apertura, transparencia y participación – e incrementar la eficacia de la actuación de la UE y su capacidad para enfrentarse a los actuales desafíos globales, como el cambio climático, la seguridad y el desarrollo sostenible.

El acuerdo sobre el Tratado de Lisboa siguió a las discusiones mantenidas para la elaboración de una Constitución.

Los tratados fundacionales se han modificado también con motivo del ingreso de nuevos Estados miembros en 1973 (Dinamarca, Irlanda y Reino Unido), 1981 (Grecia), 1986 (España y Portugal), 1995 (Austria, Finlandia y Suecia), 2004 (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa) y 2007 (Bulgaria y Rumanía).

7. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

Las instituciones de la integración europea tuvieron un largo y complejo camino de formación y evolución, determinado por la dinámica del proceso, por la naturaleza supranacional de muchas de ellas, así como por el crecimiento importante de sus estados miembros. Si bien se mantienen los órganos iniciales, hoy en día se han transformado en instancias de compleja organización e institucionalidad.

La actual U.E. cuenta con cinco instituciones principales, cada una de ellas con una misión específica:

- **El Consejo de la Unión Europea**, evolución del antiguo Consejo de Ministros, es el órgano intergubernamental que representa a los Gobiernos de los Estados Miembros, tiene capacidad decisoria y normativa (Reglamentos). Tiene una Presidencia rotatoria entre los países miembros que se renueva cada semestre, así como un Secretariado General con sede en Bruselas.
- **La Comisión**, órgano ejecutivo técnico que dirige el proceso y que tiene carácter supranacional, con capacidad decisoria y normativa (Decisiones y Directivas). Se halla constituido por una Presidencia y varios Comisarios sectoriales, tiene también su sede en Bruselas (la presencia del Consejo y de la Comisión en esta ciudad ha llevado a considerarla como la sede del virtual gobierno europeo). La Comisión tiene una planta muy grande de funcionarios y expertos en los diversos temas de la integración que también ha llevado a designarla como la eurocracia que dirige y gestiona el proceso de integración.
- **El Parlamento Europeo**, es el órgano deliberante, de iniciativa y consulta del proceso, aunque también se le ha otorgado alguna potestad normativa mediante la emisión de Directivas. El Parlamento es elegido mediante voto universal y directo por los ciudadanos de los Estados miembros, antes sus miembros eran elegidos por los parlamentos nacionales de entre sus miembros, pero en 1979 se celebraron las primeras elecciones directas que permitieron a los ciudadanos votar por candidatos en el ámbito comunitario, desde entonces se han celebrado elecciones directas cada cinco años.

- **Tribunal de Justicia de la Unión Europea**, es el órgano jurisdiccional independiente que ejerce el control de legalidad y garantiza el cumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario. Tienen legitimación activa ante el Tribunal tanto los Estados como las personas naturales y jurídicas. Se halla constituido por magistrados nombrados en forma comunitaria.
- **Tribunal de Cuentas Europeo**, efectúa el control de la legalidad y regularidad en la gestión del presupuesto de la U.E.

Existen, además, muchas otras instituciones las más de carácter comunitario, entre las más relevantes se hallan el Banco Central Europeo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones, El Banco Europeo de Inversiones, la Defensoría del Pueblo Europeo y la Europol.

8. RELACIONES EXTERNAS

El relacionamiento externo de la Unión Europea siempre ha revestido una importancia capital para el proceso, no se puede olvidar que una de sus iniciales y principales motivaciones estuvo basada en una visión de defensa y seguridad, lo que ha constituido una constante dentro de sus políticas comunes, tan es así que sus principales países miembros lo han sido también de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), proceso paralelo que actúa en el campo de la seguridad y defensa de los países democráticos occidentales. En todos los otros ámbitos, la política externa común también ha sido uno de los pilares de la dinámica comunitaria, que tiene dimensiones variadas en función de las áreas o países objeto de relacionamiento.

En las primeras etapas, su política externa estuvo preferentemente orientada hacia la región, llegando a establecer un acuerdo de libre comercio con los países integrantes de la Asociación Europea de Libre Comercio, más conocida por su sigla en inglés como la EFTA, y desde la cual el proceso europeo se fue nutriendo con sucesivas adhesiones, hasta dejar a la EFTA casi sin miembros.

Especial atención se tuvo también con los países o territorios de ultramar (PUT), básicamente con aquellos que en su momento fueron colonias o territorios bajo el dominio de las principales potencias europeas. En la actualidad existen aproximadamente unos veinte PUT franceses, británicos y neerlandeses, en algunos de los cuales incluso sus ciudadanos poseen la ciudadanía de los correspondientes Estados Europeos. Con este tipo de países, a los que se considera asociados, se tienen también acuerdos preferenciales de comercio y políticas de cooperación muy definidas (Acuerdo de Lomé).

Con terceros países, si bien las relaciones externas siempre han tratado de ser conducidas en el marco de la promoción del comercio y las relaciones económicas recíprocas, sin embargo las políticas comunitarias frente a estos países se ha caracterizado por un alto proteccionismo, especialmente en el sector agrícola, lo que se mantiene pese a ser la U. E. uno de los principales promotores y actores de los acuerdos multilaterales del GATT y de la actual OMC. Otro rasgo característico del relacionamiento externo del proceso europeo, ha consistido en privilegiar sus relaciones con bloques o grupos de países, especialmente los participantes en acuerdos regionales, antes que relaciones de carácter simplemente bilateral.

Respecto a las relaciones con América Latina, es reciente una tendencia a la aproximación y a promover acuerdos de cooperación especialmente de tipo comercial. Actualmente, se tiene un acuerdo de asociación con el MERCOSUR y se halla en curso de negociación otro acuerdo parecido con los países de la Comunidad Andina, excepto Bolivia..

9. SITUACIÓN ACTUAL Y PROYECCIONES

La Unión Europea, en un ya largo proceso de evolución y pese a sus dificultades de origen interno y externo, actualmente se ha convertido en una de las primeras potencias económicas mundiales. Agrupa al mayor número de países participantes en un proceso de integración regional, que en conjunto representan indicadores significativos a escala mundial, con una superficie que supera los 4 millones de Km², excluyendo territorios de ultramar, con una población de aproximadamente 470 millones de personas que sustentan el mercado interior, donde los intercambios recíprocos alcanzan el 60% de su comercio total, así como con un PIB superior al de los EE. UU.

La Unión Económica y Monetaria representa actualmente una zona con un mercado único y con una zona de una moneda única, donde las personas, las mercancías, los servicios y los capitales circulan sin restricciones. Consolidan este marco de estabilidad económica un Banco Central independiente, el sistema de normas jurídicas obligatorias a los Estados miembros y políticas comunes sólidas y coordinadas estrechamente.

En el aspecto político, el proceso europeo es sin duda el que ha alcanzado los mayores niveles de integración, traducidos en una política única de defensa y de relaciones exteriores, en el otorgamiento de una ciudadanía única a sus ciudadanos, en la creación de fuertes instituciones comunitarias y en el objetivo – aún no alcanzado – de un marco constitucional uniforme. La U.E. ha alcanzado también otro de sus más ansiados objetivos, constituirse en un referente importante de la política internacional, constituyendo uno de los factores principales en la toma de decisiones a nivel mundial.

Indudablemente el proceso europeo de integración representa la más avanzada experiencia de desarrollo y aplicación de los principios, normas e instituciones de la integración.

Inicialmente, los tratados de París (1951) y Roma (1957) y, después, el Acta Única, los Tratados de Masstrich, Ámsterdam, Niza y Atenas, hasta el proyecto de Constitución europea, que dieron el marco jurídico a la evolución del proceso, dan cuenta de avances espectaculares, en una marcha que no estuvo exenta, sin embargo, de períodos de crisis y de estancamiento, muchas veces de periodos muy complejos en los que el consenso fue alcanzado difícilmente. Si se considera solamente los problemas derivados del crecimiento y expansión del proceso, con la incorporación de tantos países, muchos de ellos con situaciones difíciles y en proceso de transición de economías centralmente planificadas a economías de libre mercado, se puede entender el costo de esta incorporación en la dinámica del proceso. La apertura del proceso a los países del este de Europa le ha significado resignar un avance más homogéneo y acelerado y seguramente le significará el afrontar todavía serios problemas para superar problemas que se originan en el menor nivel de desarrollo de la mayor parte de los países recién incorporados. Al presente preocupa, por ejemplo, la profunda crisis generada en Grecia por su enorme deuda pública que ha desestabilizado su economía y que, indudablemente se ha reflejado en la zona del euro exponiendo a la moneda comunitaria a sensibles riesgos en el mercado monetario internacional. La crisis griega, además, como toda crisis financiera tiene un alcance global que amenaza expandirse vía contagio a otros países europeos como España y Portugal e, incluso, reflejar sus efectos a las economías latinoamericanas.

Esta situación representa un nuevo desafío que pondrá a prueba la capacidad de concertación y de búsqueda de equilibrios que solo la conciencia y el esfuerzo paradigmático de integración europea podrán superar.

Pero lo importante para nuestro análisis, es el hecho que se desarrolló un orden jurídico autónomo, que descansa sobre un sistema coordinado de normas e instituciones comunes, que encarnan un nuevo concepto de la soberanía nacional dentro de un orden supranacional, marco dentro del cual el proceso de integración ha podido evolucionar hasta las formas superiores de unión económica y monetaria y se apresta a ingresar en un franco proceso de integración política, bajo una Constitución común.

Todas estas características apoyan una visión de integración económica, social y política, que no es nueva, sino que fue avalorada ya desde el inicio del proceso por sus precursores, cuando se arrancó con una idea muy clara en sentido de que el proceso europeo debía proyectarse, haciendo un simil, como “un pacífico proyectil consignado en tres fases: Unión Aduanera, Unión Económica y Unión Política”.

CAPÍTULO IX

INTEGRACIÓN SOCIALISTA: EL CAME/COMECON

Marco de análisis.- Proceso de formación.- Principios.- Evolución.- Órganos.- Resultados.-

1. MARCO DE ANÁLISIS

El escenario de las posguerra fue muy dinámico en Europa, como se vio los procesos de cooperación e integración tuvieron un desarrollo muy importante entre los países de Europa Occidental, pero no dejó de ser menos entre los países de Europa del Este, con la diferencia que en los primeros se trabajó en una integración de tipo capitalista, es decir basada en la complementación de economías de libre mercado y, en los segundos, en una concepción o sistema económico distinto, la economía centralmente planificada de corte socialista.

Si bien es cierto que el proceso de integración socialista, denominado como el Consejo de Ayuda Mutua Económica, CAME, pero más conocido por sus siglas en inglés como el COMECON, dejó de tener existencia al promediar los años 90 del siglo XX, como un resultado directo de la desintegración o derrumbe del bloque socialista liderado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS, no se lo puede ignorar por algunas características muy importantes que tuvo este intento de integrar a un numeroso grupo de países bajo un modelo completamente diferente al desarrollado entre los países de Occidente. Y este es el marco de análisis del presente capítulo, relevar aunque sea de una manera muy general la formación y desarrollo de un proceso que no puede dejar de ser – aunque extinguido - un referente obligado en el estudio del fenómeno integrador, concebido bajo pautas de conducción e internacionalización diferentes.

2. PROCESO DE FORMACIÓN

Como ya se vio, los Estados Unidos, con el Plan Marshall, consiguen poner en marcha un programa de recuperación en Europa Occidental, para lo cual promovieron la creación de la OECE en 1948, como paso previo a la organización de la OTAN. Frente a esta acción, la URSS reacciona con la organización de mecanismos análogos, primero el CAME/COMECON en enero de 1949 y después con el Pacto de Varsovia en mayo de 1955.

En consecuencia, ambos procesos tuvieron una base de partida desde el mismo escenario pero con concepciones distintas. Europa Oriental al terminar la II Guerra Mundial, estaba

constituida mayormente por países rurales y subdesarrollados, salvo Checoslovaquia y Alemania del Este. En este escenario de países de precario desarrollo o divididos por el nuevo mapa político que resultó del conflicto bélico, fue fácil lograr su alineamiento en las líneas políticas que marcaba la URSS como nueva potencia regional, que bajo la égida del socialismo vio la oportunidad de expandir su influencia y control sobre todo un bloque de países, el bloque soviético, enfrentado al otro bloque que agrupaba a las democracias occidentales. En este marco de bipolaridad y de “guerra fría”, se movió el mundo casi toda la segunda mitad del siglo XX.

Formalmente el COMECON se crea en enero 1949, teniendo como socios fundadores a la URSS, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumania, Bulgaria y República Democrática Alemana. Posteriormente se produjo el ingreso de Albania, país que sin embargo se retiró en 1968 como resultado del cisma chino – soviético, alineándose en la tendencia del socialismo de la China Popular, la que por su parte se mantuvo como observador hasta mediados de los años 60, marginándose después por el conflicto ideológico con la URSS. En 1962, ingresan Mongolia y posteriormente Corea del Norte, Vietnam y Cuba. La entonces Yugoslavia se mantuvo siempre como país observador.

Una de las principales características de este proceso fue la hegemonía política ejercida por la URSS, muchas veces de manera vertical. Por ejemplo, en 1948 Bulgaria y Yugoslavia trataron de formar una Unión Aduanera, intento que tropezó con la negativa determinante por parte de Stalin, rigidez que perduró mientras vivió éste, para quien solo eran concebibles y permitidas acciones que estuvieran bajo su directo control.

Posteriormente, pese a tratarse de una típica integración hegemónica, el proceso de cooperación e integración socialista evoluciona a conceptos y mecanismos que son considerados de avanzada en este tipo de procesos.

3. PRINCIPIOS

El proceso del COMECON se asentó en principios fundamentales como los siguientes:

- **Cooperación económica**, que fue esencialmente su sentido primigenio, estableciéndose un flujo de cooperación económica, energética y tecnológica desde la potencia mayor hacia el resto de los países.
- **Internacionalismo socialista**, dentro de la concepción ideológica de expandir las corrientes que buscaban la construcción de sociedades basadas en la solidaridad socialista y en una posición conjunta hacia el mundo.
“La vida económica y política de la humanidad se internacionaliza más y más con el capitalismo. El socialismo la internacionalizará por completo”. Lenin.

- **Colaboración científico – tecnológica**, ya que el principal objetivo del proceso se orientaba a privilegiar la industrialización como medio de una eficaz recuperación económica y de un desarrollo armónico. Es paradigmático en este aspecto la adopción del Principio de Sofía, por el cual se planteó como un objetivo central del proceso la transferencia de tecnología entre los países, a nivel completamente gratuito.
- **Especialización productiva**, considerando la necesidad de optimizar los recursos y evitar duplicaciones innecesarias, se propendió a la especialización de cada país en determinados tipos de industria.
- **Unión económica socialista**, como objetivo final se planteaba la creación de una superior forma de cooperación y armonización de sus planes de desarrollo, que condujera a la conformación de un bloque económico y político, compatible con su rol de potencia mundial.

4. EVOLUCIÓN

El desarrollo del proceso claramente puede mostrar las siguientes etapas y sus respectivas caracterizaciones:

1949-1954:

- Planes nacionales para la reconstrucción y para la industrialización.
- Acumulación socialista a base de restringir el consumo.
- Comercio recíproco, pero en un marco de bilateralismo.
- Formulación de políticas de industrialización pesada .
- Crecimiento autárquico, aún sin coordinación.
- URSS cubre 70% de materias primas y combustibles a cambio de productos agropecuarios, barcos y equipos industriales.

1954-1962

- Mayor vitalidad. Acuerdos de especialización en la producción de diversas ramas industriales (máquinas – herramientas, siderurgia, equipo minero) . Se establecen Comisiones de coordinación.
- Se trata de evitar un desarrollo paralelo de producciones en países sin economía de escala.
- Resultados modestos pero mucha claridad en los objetivos.

1962-1969

- El Congreso de los Partidos Comunistas, reunido en Moscú, formula los principios básicos para la “División Internacional del Trabajo”.
- Coordinación de planes nacionales para evitar tendencias autárquicas.
- Establecimiento de un sistema multilateral de pagos.
- Creación de un Banco Internacional de Cooperación Económica (BICE)

1970-Adelante

-
- Programa Complejo que formula la visión estratégica del proceso para el largo plazo (15 a 20 años).
- Coordinación y complementación de acciones y esfuerzos en todos los sectores de la economía.
- Planificación conjunta e integración económica.

5. ÓRGANOS

El COMECON, tuvo una estructura institucional muy simple, constituida por los siguientes órganos:

- **Conferencia**, era la asamblea de las partes, con representación gubernamental de todos los países miembros.
- **El Consejo**, órgano permanente que se encargaba principalmente del registro de los acuerdos bilaterales y de los créditos recíprocos.
- **Comisiones**, constituidas sectorialmente por representantes gubernamentales. Se encargan de la coordinación de los planes y posteriormente de la formulación de la planificación conjunta.

El poco desarrollo institucional del proceso se explica quizá en mayor grado por las características hegemónicas, el proceso decisorio estaba en manos de la principal potencia, la URSS, con participación marginal de los demás países participantes.

6. RESULTADOS

En un intento de identificar los principales resultados del proceso de integración socialista, se pueden de manera general destacar los siguientes:

- Procesos de especialización productiva entre los países
- Incremento industrial muy dinámico (580% , en los años 50 al 70)
- Prioridad del desarrollo científico – tecnológico (Principio de Sofía)
- Planificación versus mecanismos del mercado.
- Planificación conjunta, como quizá la caracterización más relevante.
- En el sector energético, la construcción del Oleoducto de la Amistad, a través del cual se proveía de hidrocarburos desde la URSS a los demás países del COMECON.

El proceso de la integración socialista tuvo indudablemente, a la par que algunos resultados destacados, profundos problemas en su desarrollo, siendo quizá los principales los relativos a la convertibilidad de sus monedas que impidieron el establecimiento de un adecuado sistema de pagos y complicó en gran manera el comercio recíproco. El poco desarrollo institucional también fue otra de las grandes limitaciones del proceso, debido en gran medida al carácter hegemónico de este tipo de integración.

En el balance final, el COMECON sentó interesantes precedentes en materia de crecimiento industrial, mediante la utilización de la especialización productiva para un mejor aprovechamiento de un espacio económico ampliado. En todo caso, si se compara, sus resultados en general fueron escasos frente a los logrados en la integración de la Europa Occidental.

CAPÍTULO X

INTEGRACIÓN LATINOAMÉRICA

PRIMERA ETAPA (AÑOS 60)

Antecedentes.- Contexto inmediato.- Primeros procesos.- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.- Mercado Común Centroamericano.- Tratado de la Cuenca del Plata.-

1. ANTECEDENTES

Fue, sin duda, el Libertador Simón Bolívar quien avisó con mayor profundidad e insistencia la necesidad de la unidad latinoamericana, mediante la formación de lo que él denominaba una gran *Nación de Repúblicas*, así como los riesgos de no concretar este propósito. Como lo señala Andrés Townsend Ezcurra, citado por Juan Mario Vacchino (23), “ninguna idea más longeva en el vasto arsenal doctrinario del Libertador que la idea de la unidad americana.... La idea de una Latinoamérica unida, aún teniendo en cuenta el ilustre precedente mirandino, es de privativo cuño bolivariano y de vigente y notoria actualidad. Lo es también el encuadre de esta Latinoamérica unida en el escenario mundial. Con visión anticipada de nuestra época, en la cual los grandes espacios políticamente asociados son aquellos que predominan en el mundo, Bolívar instó, predicó y presiono en mil formas, a lo largo de su espectacular y heroica carrera, porque de nuestra independencia no pasáramos a la insignificancia o retrocediéramos a lo que el mismo llamó un *nuevo coloniaje*”.

Su optimismo vital y excelso respecto del impacto que produciría la asociación de los estados latinoamericanos, se trasunta transparente en un mensaje a Bernardo O’Higgins, Director Supremo de Chile, cuando manifiesta “Quién resistirá a la América reunida de corazón, sumisa a una ley y guiada por la antorcha de la libertad? ”.

Sin embargo, como dice Vacchino, las ideas y proyectos del Libertador, que tuvieron en el Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826 uno de sus momentos culminantes y más esperanzadores, no se pudieron realizar por más de un siglo y medio. En la región primaron, durante decenios, los antagonismos derivados de la época post independentista y todos los intentos de unidad fracasaron. Es recién a finales de la década de los años 50 cuando la idea de la unidad latinoamericana readquiere vigencia a través de los proyectos de integración económica que empiezan a ser concebidos en diferentes ámbitos. Sólo las penurias económicas de los países latinoamericanos, las limitaciones del estilo de

crecimiento adoptado y una desfavorable inserción en el sistema internacional, los indujeron a pensar en la idea de la integración económica, de ahí que los procesos regionales se concibieran bajo un sesgo economicista y, tal vez, con un carácter exclusivamente comercialista.

2. CONTEXTO INMEDIATO

Los países de América Latino no estuvieron exentos de las influencias de los grandes eventos económicos y políticos que se sucedieron en la primera mitad del siglo XX. Al contrario, por las características de sus economías y sus sistemas productivos primario-exportadores, siempre estuvieron supeditados a los cambios, alteraciones o circunstancias que se generaban en el mercado internacional, especialmente de las materias primas. Por ejemplo, los efectos de la Gran Depresión les determinaron graves problemas económicos por la contracción de la demanda de productos básicos y la considerable baja de los precios internacionales para los mismos, como posteriormente se originó el efecto contrapuesto por los efectos de la Segunda Guerra Mundial, que motivaron el aumento de la demanda y compras significativas de materias primas, particularmente de aquellas que, como los minerales, tenían carácter estratégico.

A pesar que los precios pagados a los países productores por las potencias aliadas en la guerra fueron muy inferiores a su valor real, por cuanto se consideró que este debía ser el aporte de los países productores de materias primas al esfuerzo bélico. No obstante, en el caso especial de la región, los países productores pudieron acumular un importante volumen de reservas monetarias que sirvió, una vez concluido el conflicto bélico, como un soporte a las economías regionales, ante la caída vertiginosa de la demanda y los precios de las materias primas, a lo que contribuyeron, paradójicamente, los stocks de recursos básicos y minerales acumulados durante la guerra por las potencias triunfantes, estableciéndose en torno a estas reservas los convenios y mecanismos de regulación del mercado internacional y de los precios de varios productos básicos.

Para la utilización de sus reservas nacionales, se presentaban a los países de la región dos vías alternativas, la primera utilizarlas hasta su agotamiento en la importación de bienes de consumo, o la segunda plantearse la posibilidad de la producción local de esos bienes. Esta segunda alternativa, fue la que dio pie a las políticas de industrialización o de “crecimiento hacia adentro”, basadas en la propuesta de la CEPAL de la industrialización a través de la sustitución de las importaciones. Si los modelos económicos de los países de la región estuvieron centrados en el modelo exportador primario o sea del crecimiento “hacia afuera”, era el momento de pensar en un desarrollo auto sostenido por la producción nacional de los bienes e insumos que se importaban.

En 1949 la CEPAL, en su famoso “Manifiesto”, destacó el tamaño reducido de los mercados nacionales como principal obstáculo para el crecimiento industrial y preconizó la combinación de esfuerzos con vistas a lograr la ampliación de mercados. No se hablaba aún de integración, pero es evidente que hubieron antecedentes de estudios realizados para una Unión Aduanera y de Pagos. Sin embargo, toda la primera mitad de los años de los 50, se reforzaron las tendencias autárquicas, cada país aspiraba a contar con industrias propias, lo que llevó a situaciones de fuerte proteccionismo, como sustento de los procesos de sustitución de importaciones.

No obstante, son conocidas las distorsiones que este modelo originó en poco tiempo, como la imposibilidad de lograr un desarrollo industrial basado en la transformación de los propios recursos naturales, determinando en las estructuras que se fueron generaron una fuerte dependencia de los factores importados. Se dejó, en algunos rubros industriales, de importar productos terminados, pero se mantuvo intacta la dependencia de los factores externos como el capital, los insumos industriales y la tecnología, lo que determinó a nuestros países, en mayor o menor grado, en mayor o menor tiempo, un proceso de industrialización liviana altamente dependiente y desarticulada de los factores nacionales de producción. Al ser dependientes de factores externos, la región se lanzó a una carrera de incentivos para atraer capital extranjero, en el mejor de los casos inversión extranjera directa asociada a tecnología, cuya transferencia resultó siendo cara e ineficaz.

De esta manera, los procesos industriales de los países latinoamericanos basados en las políticas sustitutivas de importaciones se fueron agotando, limitándose a desarrollar industrias livianas, con algunas excepciones en los países grandes de la región, pero en general con un alto costo de dependencia tecnológica y financiera, siendo esta última la causa directa de los graves procesos de endeudamiento externo de la región.

En un marco de autarquías nacionales, tampoco se logró incentivar el intercambio intralatinoamericano, manteniéndose las exportaciones en los sectores primarios y la sustitución de importaciones con alta protección arancelaria.

En 1958, la CEPAL crea el “Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano”, que realiza estudios base para la integración continental.

Estos estudios no se aprovechan para el proyecto continental, pero son decisivos, así como la participación directa de la CEPAL, en la formación de uno de los primeros proyectos de integración en América Latina, el centroamericano..

Por otra parte, las políticas de proteccionismo especialmente hacia los productos básicos exportados desde América Latina por parte de los países europeos, ya agrupados en la Comunidad Económica Europea, es otro factor inductor muy importante de los primeros procesos de nuestra región, los que quisieron replicar la exitosa experiencia europea a través de un propio mercado regional no discriminatorio.

Por último, también coincidió la necesidad de renovar viejos tratados comerciales o acuerdos preferenciales suscritos entre varios países de la región, determinando a su vez la necesidad de buscar formulas compatibles con las disciplinas que empezaban a regular el comercio multilateral en el ámbito del GATT, particularmente en lo relativo a la posibilidad permitida por el Artículo XXIV del Acuerdo General. Esta situación, si bien no directamente por cuanto los países adheridos formalmente al GATT eran todavía pocos, actuó también como inductor en la conformación de zonas de libre comercio, como medio de ampliación de los mercados nacionales.

En resumen, los tres grandes factores motivantes e instrumentales de la integración latinoamericana en su primera etapa, fueron la **CEPAL**, la **CEE** y el **GATT**.

En todo caso, se puede decir que los procesos de integración en América Latina - y también los de otras regiones del mundo en desarrollo - responden a motivaciones y circunstancias diferentes a las que gestaron la integración europea. Surgen como una respuesta a la situación desfavorecida y dependiente de estos países en la organización económica mundial y por la toma de conciencia que en forma aislada es improbable superar el drama común del subdesarrollo. Por tanto, la integración – para estos países - es concebida como un medio para lograr el desarrollo económico y social y una mejor y más equitativa inserción en el sistema internacional. Esta concepción, que se refleja en el desarrollo de los procesos de integración latinoamericana, cuyos objetivos se ajustan a las características particulares de la realidad económica y política vigente en la región, no es un óbice para que se considere al proceso europeo de integración como modelo y como fuente de orientación en todo aquello que la experiencia europea sea válida y pueda ser aprovechada en América Latina.

3. PRIMEROS PROCESOS

En 1960, con diferencia de escaso tiempo se suscriben, por una parte, el Tratado de Montevideo por el cual se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y, por otra, el Tratado de Managua que culmina el proceso de conformación del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

La orientación de estos primeros procesos en la región, indudablemente, no pasó de constituir proyectos de integración con un sesgo esencialmente comercialista, que no contemplaron la necesidad de la armonización de las políticas nacionales y de la coordinación en un espacio económico ampliado. Lo esencial se centró en lograr la eliminación de los obstáculos y barreras arancelarias mediante procesos de desgravación o desarme con el objetivo de lograr , en diversos tiempos, la libre circulación del comercio recíproco.

Posteriormente, dentro del mismo periodo se conformó otro acuerdo de integración de suma importancia, el Tratado de la Cuenca del Plata, primer intento de integración física en una de las zonas geográficas más importantes de la región.

4. ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO (ALALC)

4.1. Motivaciones

Las principales motivaciones que dieron origen a la ALALC, se las pueden encontrar, en primer lugar, en la necesidad de superar las dificultades estructurales que enfrentaban las economías de los países de la región, como la monoexportación de productos básicos sin transformación ni valor agregado, la consiguiente y crónica vulnerabilidad de sus sectores externos, la concentración del comercio con determinados países centrales, así como la estrechez de los mercados nacionales para emprender con alguna posibilidad procesos de industrialización.

Pero también, como ya se explicó, se pueden distinguir motivaciones de coyuntura, como la creación de la CEE y el problema de sus políticas proteccionistas frente a los productos latinoamericanos. En igual forma sirvió de condicionante para el surgimiento de la ALALC, la imposibilidad de ampliar nuevos acuerdos preferenciales en el seno del GATT, quedando como alternativa la creación de zonas de libre comercio o uniones aduaneras (Artículo XXIV). La acción de la CEPAL fue, asimismo, importante por la influencia de su pensamiento económico, por sus estudios y la promoción de la idea de una integración regional.

4.2. Proceso de Formación

Las negociaciones para conformar la ALALC se iniciaron entre los países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) más Perú. El ingreso de México al proceso de negociaciones se debió a un hecho circunstancial, la presencia del Presidente Lopez Mateos en los actos de posesión del Presidente argentino Arturo Frondizi, quién lo invitó a participar en el nuevo esquema.

Después de un proceso de negociaciones relativamente breve, el 18 de febrero de 1960 se firmó, en la ciudad de Montevideo, el Tratado de Montevideo por el cual las Partes Contratantes acordaron la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Suscribieron el Tratado Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, adhirieron posteriormente Colombia (30 de septiembre de 1961), Ecuador (3 de noviembre de 1961), Venezuela (31 de agosto de 1966) y Bolivia (8 de febrero de 1967).

4.3. Objetivos

El objetivo de la ALALC fue la conformación de una zona de libre comercio dentro de un plazo de doce años, que luego fue ampliado a veinte años. De esta forma la propuesta de una integración acelerada patrocinada por Chile, Colombia y Venezuela, fue derrotada por el bloque de Argentina, Brasil y México (ABRAMEX) que consiguió hacer prevalecer su concepción de un proceso de integración “gradual” y dependiente de los desarrollos nacionales.

En consecuencia, los objetivos previstos por el Tratado, fueron los siguientes:

- Solución a los problemas del comercio recíproco.
- Establecimiento de una zona de libre comercio para posteriormente llegar hasta un Mercado Común.
- Contribuir a la remoción de los obstáculos al desarrollo económico y al mejoramiento del nivel de vida de sus pueblos.

4.4. Principios

La ALALC, basó el desarrollo del proceso en tres principios:

- **Gradualidad**, por el cual el proceso de liberación del comercio debía cumplirse en un periodo de transición de 12 años (1960 – 1972), cumplido el cual se debería haber logrado la zona de libre comercio.
- **Reciprocidad** en las concesiones. Ningún país podía pretender mayores beneficios que los que otorgaba.
- **No discriminación**, a través de la aplicación recíproca de la Cláusula de la Nación más Favorecida.

4.5. Estructura

La ALALC tuvo una estructura tripartita, en función del nivel de desarrollo de los países participantes:

- Países de mayor desarrollo: Argentina, Brasil y México (ABRAMEX)
- Países de mercado insuficiente: Colombia, Venezuela, Chile y Perú.
- Países de menor desarrollo económico relativo (PMDER): Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, este último con este status en forma transitoria.

4.6. Mecanismos

Durante el periodo de conformación de la zona de libre comercio, debían eliminarse gradualmente todos los gravámenes y restricciones que obstaculizaran el intercambio comercial entre las Partes Contratantes. Este proceso se llevaría a cabo mediante negociaciones periódicas a través del mecanismo de las “listas nacionales” y la “lista común”.

Listas nacionales

La liberación del comercio no era automática, se la va logrando mediante negociaciones anuales, producto por producto. Las concesiones que cada país otorgaba al resto de la zona se incluían en su Lista Nacional, deben ser cada vez más amplias y comprender concesiones mayores en relación a terceros. Sin embargo, los productos incluidos en las Listas Nacionales podían ser revocados en una negociación posterior, con la sola obligación de compensarlo con otra concesión de efecto equivalente, lo que produjo el fenómeno que se llamó el “velo de Penélope”.

Lista Común

La Lista Común se negociaba multilateralmente cada tres años y se hallaba constituida por los productos cuya liberación era definitiva y suponía irreversibilidad, sin posibilidad de retirada posterior. La inclusión en la Lista Común, no significaba la liberación inmediata, sino que era la garantía de que al final del periodo de transición ese producto iba con seguridad a ser liberado; sin embargo no podían ser objeto de restricciones no arancelarias ni de contingentes..

El programa de la Lista Común, partiendo de 1960, estaba previsto de la siguiente forma:

- 25% del intercambio a los 3 años (1963)
- 50% del intercambio a los 6 años (1966)
- 75% del intercambio a los 9 años (1969)
- Lo sustancial del intercambio a los 12 años (1972)

Los dos mecanismos anteriores se hallaban complementados por los siguientes:

1) Supresión de restricciones cuantitativas

Las concesiones de las Listas Nacionales y de la Lista Común, corrían el riesgo de ser anuladas por restricciones cuantitativas vigentes en algunos países (Colombia, Venezuela y México). Por lo tanto, se estableció mediante una Resolución posterior un procedimiento para la supresión paulatina de estas restricciones para productos

incluidos en Listas. El procedimiento funcionó relativamente, pero subsistió el problema de fondo no previsto por el Tratado.

2) Acuerdos de Complementación Industrial

Fue la única manifestación no comercial prevista. Los países podían celebrar este tipo de acuerdos entre dos o más de ellos para facilitar el establecimiento de industrias concretas, que pudieran contar con un mercado más amplio mediante un programa de liberación más específico. Los Acuerdos de Complementación Industrial estaban abiertos a la adhesión de todos los demás países miembros.

3) Tratamiento más favorable a los PMDR

Las evidentes diferencias en el grado de desarrollo relativo de los miembros de la ALALC, obligaron a plantear la ya referida categorización de países entre los grandes, los medianos y los de menor desarrollo. Para esta última categoría, los PMDER, se trató de cubrir estas asimetrías mediante un tratamiento más favorable mediante concesiones y ventajas especiales no extensibles a terceros de la zona y a través de un sistema de apoyo permanente.

4.7. Régimen Institucional

Los órganos previstos en el Tratado para conducir y administrar el proceso de formación de la zona de libre comercio, fueron los siguientes:

- **La Conferencia de las Partes**, integrada por los plenipotenciarios de cada país, era la instancia de mayor nivel decisorio que formulaba los lineamientos y las políticas generales del proceso. Debía reunirse por lo menos una vez por año en forma ordinaria.
- **Comité Ejecutivo Permanente**, era el órgano permanente integrado por los representantes gubernamentales de los países. Tenía a su cargo la conducción operativa y permanente del proceso. Su sede era la ciudad de Montevideo.
- **Secretaría General**, constituía el órgano ejecutivo y de apoyo técnico, la presidían un Secretario General y dos Secretarios Adjuntos, que debían representar, alternadamente, a los tres niveles de países. Estaba asistida por un equipo de funcionarios internacionales y su sede también era la ciudad de Montevideo.

4.8. Desarrollo del Proceso

Los primeros años el intercambio comercial subió notoriamente (322 a 700 millones de dólares entre 1962 -68). Pero, superadas las concesiones fáciles, las negociaciones de

nuevos productos se fueron haciendo muy sensibles y difíciles, conduciendo al proceso a un paulatino estancamiento.

Los últimos años de los 60 era ya visible la paralización del proceso y se mostraba claramente la imposibilidad de conformar la zona de libre comercio en el plazo acordado (1972). No sólo la negociación producto por producto hacía difícil avanzar en los objetivos previstos para las Listas Nacionales (micronegociaciones), sino que en relación a la Lista Común se había aprobado únicamente el primer tramo. De la concepción de una zona de libre comercio, se pasó gradualmente a un conjunto de preferencias arancelarias.

Todo este conjunto de problemas se trató de superar mediante el Protocolo de Caracas, suscrito el 12 de diciembre de 1969, que amplió plazos y renovó objetivos. No obstante, el proceso entró en un estado de parálisis irreversible.

Se han formulado muchas explicaciones para el fracaso de ALALC, sin embargo consideramos que las principales se pueden identificar en las siguientes:

- Complejidad de las negociaciones. Siguiendo el modelo del GATT se adoptó la negociación producto por producto, sistema que además de ser revocable se complejizó cuando, superados los productos de fácil acceso por haber sido objeto de anteriores tratados de comercio, se ingresó a sectores para los cuales la mentalidad proteccionista de los países se mantenía intacta
- Beneficio exclusivo de ABRAMEX. En los años en los que se avanzó en el proceso de desgravación comercial, fue claro que las ventajas de la liberación comercial beneficiaban casi exclusivamente a los países grandes de la región. Y es más, estas ventajas se traducían en beneficios exclusivos para las empresas internacionales con filiales o subsidiarias en los países de ABRAMEX.
- Sentido exclusivamente comercial. Sin mayor énfasis en el fortalecimiento de los sistemas productivos, especialmente de los países de menor desarrollo. Los acuerdos de complementación industrial fueron inexistentes.
- En realidad, el problema sustancial radicó en el gran desnivel de desarrollo entre los países. Se quiso integrar los mercados de países con economías con un grado relativo de industrialización, con países de economías primarias, agrarias y mineras.

4.9. Crisis y Replanteamiento

Desde 1970 el estancamiento del proceso fue total, básicamente por el desajuste entre realidad y objetivos. Esta situación, que no se modificó durante toda la década, fue

madurando la idea de un replanteamiento profundo, basado en la resignación de objetivos - quizá demasiado ambiciosos para un mercado regional todavía prematuro - y se pasó, mediante un nuevo proceso de negociaciones, a la concepción de un nuevo esquema de integración, sin la presión de plazos y con objetivos más realistas y pragmáticos. Este nuevo planteamiento se formalizó por el Tratado de Montevideo 1980 (denominación oficial) que creó la ALADI.

5. MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO (MCCA)

5.1. Características Regionales

El istmo centroamericano es una región geográficamente homogénea donde se hallan ubicados cinco países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, así como un territorio recientemente independizado de su status colonial, Belice.

Tiene una superficie aproximada de 430.000 km², una población estimada en 40 millones de habitantes y una economía basada principalmente en la agricultura (café, banano, azúcar), con cierto grado de industrialización liviana.

Panamá, no obstante pertenecer geográficamente a la región, no es considerada parte del istmo. Su independencia de Colombia recién se produjo a comienzos del siglo XX, inducida por Estados Unidos por el control del Canal interoceánico recién construido.

5.2. Antecedentes Históricos

Los países centroamericanos tienen un mismo origen y desarrollo histórico, nacieron juntos a la vida independiente, juntos se anexaron a México y se constituyeron posteriormente en una sola unidad política independiente. La mayor parte de ellos comparte hasta ahora la misma bandera y se considera que se trata del típico caso de un solo país disgregado por la circunstancialidad histórica, pero que nunca dejó de estar latente entre ellos la idea de la unidad.

La integración centroamericana, quizá sea la única que puede demostrar un proceso histórico de lucha por la unidad, incluso con sus batallas y sus héroes, pero también con sus frustraciones, las que finalmente determinaron el mosaico de unidades políticas separadas que caracteriza su realidad actual.

Una breve cronología de los hechos más relevantes de su proceso histórico, sería la siguiente:

1542 Carlos V, Emperador de España, instituye la Capitanía General de Guatemala con jurisdicción en toda la región.

- 1570 Se establece la Audiencia de Guatemala, como órgano con jurisdicción política, administrativa y judicial, que comprendía desde Soconusco y Chiapas, en el actual territorio de México, hasta Costa Rica.

- 1821 Declaran en forma conjunta su independencia política de España.

- 1822 Se decide, también en forma conjunta, su anexión a México, bajo el imperio de Iturbide.

- 1823 Se reúne el Congreso Centroamericano y proclama la separación de México. No forman parte de esta decisión Soconusco y Chiapas, que desde entonces son parte de México, pero por lo menos Chiapas reclamada permanentemente por Guatemala.

- 1823 Las cinco provincias fundan la República Federal “Provincias Unidas del Centro de América”.

- 1839 Disolución de la Federación

- 1840 Francisco Morazan, presidente de Guatemala, quiso rehacer la Federación, pero fue vencido y fusilado por el gobierno de Costa Rica.

- 1884 Justo Rufino Barrios, presidente de Guatemala, propugna la restauración de la Unión Centroamérica, pero es vencido en 1885 por El Salvador en la Batalla de Chalchapuas.

- 1890 Hacia finales de ese siglo se producen nuevos intentos de lograr la rearticulación de la unión regional, con importantes proyectos materializados en las Dietas y la República Mayor que apuntaron, también infructuosamente, a la consolidación de la patria grande.

- 1950 Hasta 1950 se producen no menos de un centenar de intentos de vuelta a la unión, todos frustrados.

La imagen del istmo en los años 50 se presenta como una región disgregada y monoculturista. Guatemala, El Salvador y Costa Rica dedicados al café, Nicaragua a la ganadería y Honduras al banano. La industria es incipiente y de tipo artesanal

Como la mayor parte de los países latinoamericanos, los centroamericanos sufrieron los efectos de la gran depresión y en la post guerra el impacto económico negativo por la caída

de los precios de sus productos de exportación. Se vivía una etapa de crisis y desempleo, agravada por gobiernos dictatoriales y por el descontento social. Por otra parte, el atraso en las vías de comunicación, los intereses contradictorios de las oligarquías locales y la presión de grandes compañías americanas del café y banano, fueron quizá los factores determinantes para mantener una realidad de desunión.

5.3. Proceso de formación del MCCA

En la accidentada realidad histórica de Centroamérica, se habían intentado varias vías de unidad, mediante la guerra, la política o la diplomacia, pero no se había intentado la vía económica. Es desde finales de los años 40 que surgen inquietudes e iniciativas orientadas a plantear la integración económica como una solución a los problemas económicos de la región. Sin embargo de esta orientación hacia fórmulas económicas, el proceso en realidad comienza en el capo de la educación y cultura. En 1948 se crea el Consejo Superior Universitario de Centro América (CSUCA).

En cuanto al proceso mismo de formación, se presenta la siguiente cronología:

- 1951 Se realiza el IV Período de Sesiones de CEPAL en México, donde claramente se formula el objetivo de la integración económica centroamericana, a través del desarrollo agrícola e industrial, de la ampliación de los mercados y del fortalecimiento del intercambio, de la mejora de los medios de comunicación y creación de empresas conjuntas.

- 1951 En el mismo año, se crea el Comité de Cooperación Económica del Istmo de Centro América, como órgano subsidiario de CEPAL, formado por los 5 Ministros de Economía.
Paralelamente se buscó la unidad política a través de la ODECA, también creada este mismo año (Carta del Salvador), organización que tuvo un rol preminente en el fortalecimiento del proceso de unidad e integración regional..
A partir de entonces se inicia un activo proceso de concertación de convenios multilaterales de comercio.

- 1955 Se suscribe el primer Tratado Multilateral de Libre Comercio con objetivos limitados, pero como una señal clara de una determinación conjunta de iniciar la integración. También se concreta el Convenio de Industrias Centroamericanas de Integración y el Convenio sobre Incentivos Fiscales Uniformes.

- 1959 Se suscribe el Tratado Tripartito de Integración Económica, entre Guatemala, El Salvador y Honduras.

- 1960 En diciembre, al adherirse Nicaragua, se cambia la designación a Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Tratado de Managua).
- 1962 Se adhiere Costa Rica

5.4. Objetivos y Mecanismos

El proceso se orienta al establecimiento de una Unión Aduanera y plantea como objetivo final el llegar a la Unión Económica. Para ello se acuerdan los siguientes mecanismos:

Programa de Liberación, mediante un proceso de desgravación del comercio casi inmediata, por cuanto, con excepción algunos productos incluidos en una Lista Especial, el 95% del comercio intraregional debía estar liberado en 1962 (en dos años).

Un Arancel Externo, es decir que se plantea simultáneamente una Unión Aduanera, mediante el Convenio de Equiparación de Gravámenes Aduaneros, que se establece en forma automática e inmediata.

Política Industrial, se adoptan medidas de promoción y programación industrial y se formula un régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, para las cuales se amplía el mercado automáticamente y se les aplican medidas de fomento.

Armonización de Políticas, se concretan avances importantes en aspectos de política monetaria y de pagos, se crean instituciones comunes como el Banco Centroamericano de Integración y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), la Escuela de Administración Pública (ESAP) y se renueva el Consejo Superior Universitario de Centro América (CSUCA).

5.5. Regimen Institucional

La estructura institucional que se conforma por el Tratado es simple, inicialmente contaba con los siguientes niveles:

- La Conferencia, constituida por los representantes plenipotenciarios de los países. Es el órgano superior de decisión y conducción del proceso
- Consejo Ministerial, constituido por los ministros sectoriales de acuerdo al tema a ser tratado.
- La Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), como órgano técnico administrativo que gestiona el desarrollo del proceso integrador.

5.6. Resultados

El MCCA tuvo éxitos notables en materia de liberación comercial y promoción del intercambio. En 1955 el comercio intraregional llegaba apenas a los 3 millones de dólares, en 1962 llegó a los 50 millones y para 1968 alcanzó los 200 millones. Por estos excelentes logros en el campo comercial se consideró a la integración centroamericana como un modelo de rapidéz y eficacia en el proceso de formación del mercado ampliado.

Gracias al incremento del comercio regional, Centromérica gozó hasta la década de los años 70 de un crecimiento económico relativamente importante, marcado por la sustitución de importaciones y por el creciente intercambio interregional, ambiente favorable para el establecimiento de una serie de industrias livianas amparadas por leyes de fomento y zonas francas. Se llegó a considerar su posible adhesión a la ALALC como un solo PMDER.

Sin embargo, pese al crecimiento económico logrado en este tiempo y que muchos lo asimilaron al incremento del comercio regional y al proceso de integración, la región se halló enfrentada a otros factores internos y externos que, en conjunto, estaban llamados a servir como obstáculos al proceso continuado de integración.

Uno de estos factores, por ejemplo, lo constituyó la migración y establecimiento de una numerosa población salvadoreña en el territorio contiguo de Honduras, situación que en forma paulatina fue provocando conflictos, violaciones a los derechos humanos y dio pie a una situación tensa que culminó, en julio de 1969, en un enfrentamiento armado entre los dos países, una serie de escaramuzas y batallas que desembocaron en la ocupación por parte de El Salvador de una parte del territorio de Honduras, en lo que se ha dado en llamar “la guerra del futbol” o de “las cien horas”. Aunque el episodio bélico fue rápidamente superado, gracias a la intervención de la comunidad internacional, las relaciones y el intercambio entre ambos países quedaron interrumpidos, afectando además la continuidad de los organismos integracionistas, algunos de los cuales desaparecieron o replegaron. Es decir que el mayor impacto de este lamentable hecho se tradujo, en realidad, en el virtual estancamiento de todo el proceso de integración.

Fue recién en 1980, cuando honduras y El Salvador firmaron la paz y se dio lugar a un nuevo acercamiento regional, solo que enmarcado en un contexto político de tirantéz y violencia que condujeron a las guerras internas en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, con un gran fondo de contradicciones ideológicas, procesos que convulsionaron la región y ocasionaron grandes cantidades de muertos, desaparecidos y desplazados.

En este marco de violencia y enfrentamientos, que abarcó gran parte de la década de los años 80, fue difícil sino imposible la continuidad del proceso de integración al cual, sin extinguirlo formalmente, se lo estancó, quedó en suspenso y con una aplicación residual.

Un proceso que fuera saludado por sus logros y eficiencia, con notables realizaciones en el intercambio recíproco, fue drásticamente interrumpido por la violencia y las contradicciones ideológicas y políticas, demostrando una vez más la vulnerabilidad de la integración frente a contradicciones de esta naturaleza y a la ausencia de una base común de objetivos e intereses conjuntos. Sin embargo, la motivación integracionista siempre estuvo latente en diversos sectores de la región, manifestada en varios intentos de de reestructuración (Protocolo de San José, Comité de Alto Nivel, 1972).

No obstante, tuvo que pasar una década más para que, ya en los años 90, se reivindicara la necesidad de paz y unidad y se pudiera concretar el relanzamiento del proceso integrador centroamericano.

6. TRATADO DE LA CUENCA DEL PLATA

6.1. Naturaleza distinta

El Tratado de la Cuenca del Plata se halla referido a un proceso de integración diferente a los anteriores. Se trata de un caso típico de integración física, es decir de una acción conjunta para promover el desarrollo de una zona territorial a la cual concurren dos o más países. En el caso de la Cuenca del Plata, se trata de un sistema hidrográfico perteneciente a varios países, cuyas aguas fluyen a una misma cuenca. Busca el aprovechamiento más racional de los recursos naturales de la región y sus objetivos, fundamentalmente, se orientan a la ejecución de proyectos de integración física.

6.2. Características regionales

La cuenca del Plata es una de las más extensas del mundo y con inmensas posibilidades de desarrollo. Está formada por los ríos Paraná y Uruguay cuya confluencia da origen al Río de la Plata, que es el que desemboca en el Océano Atlántico en la parte meridional este de Sur América.

El Paraná tiene como afluentes al Iguazú, al Salado del Norte y al Paraguay, éste último recibe a su vez al Pilcomayo y al Bermejo. Los ríos mayores de la cuenca como el Paraná, Paraguay y Río de La Plata son navegables. El sistema hidrográfico cubre un área de aproximadamente 3.2 millones de Km², con una población de más de 100 millones (1/3 parte de la población de América Latina). Comprende a regiones de, Brasil y Uruguay. todo el territorio de Paraguay y extensiones considerables de Argentina y Bolivia.

Su potencial en recursos naturales es enorme, posee petróleo, gas, minerales, bosques, en lo agrícola se considera a la región como una de las reservas más importantes del mundo. Por la infraestructura instalada y proyectada y por la existencia de grandes complejos industriales, muestra una clara tendencia a la conformación de economías espaciales de escala. Frente a los grandes espacios vacíos del Subcontinente, la región de la Cuenca es la que presenta mayores espacios integrados.

6.3. Formación del proceso

El primer antecedente se ubica en las notas firmadas entre Bolivia y el Paraguay (1940) para promover una Conferencia Regional de los Países del Plata, con el objeto de promover la cooperación económica y obtener facilidades de tránsito para estos dos países.

En 1941, se celebra en Montevideo la Conferencia Regional de los Países del Plata con la participación de los 5 países. Se aprobaron varios convenios y resoluciones sobre diferentes materias (navegabilidad de los ríos, derecho de libre tránsito, predicción de crecientes) hasta una sobre la posibilidad de establecer una unión aduanera.

Los planteamientos fundamentales fueron retomados recién el año 1967, por la I Reunión de Cancilleres efectuada en Buenos Aires. En esta oportunidad se crea el Comité Intergubernamental Coordinador (CIC). Posteriormente, en Santa Cruz de la Sierra en 1968, se precisaron los propósitos fundamentales que orientarían la acción conjunta de los países del Plata (II Reunión de Cancilleres – Acta de Santa Cruz de la Sierra).

Finalmente, en Brasilia el 23 de abril de 1969, en la I Reunión Extraordinaria de Cancilleres, se suscribe el Tratado de la Cuenca del Plata, para afianzar e institucionalizar el sistema.

6.4. Características del Proceso

Las características que definen el proceso de la Cuenca del Plata son las siguientes:

- **Naturaleza esencialmente geográfica** en base a un sistema hidrográfico, que vierte su caudal final en el Río de la Plata.
- **Fundamento principal de orden geo-económico**, sobre la base de la unidad física que estimula el interés común.
- **Proceso geopolítico**, tiende al desarrollo equilibrado de la región. Las obras deben beneficiar a los estados geográficamente interesados y su utilización será comunitaria cuando así corresponda a la naturaleza de la obra.

- **Convenio Zonal**, cubre parte del territorio de los países, excepto el caso del Paraguay.
- **Integración física**, tipo de proyectos se orientan al campo de la infraestructura (no busca Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera ni Mercado Común).
- **Proceso sin plazo previamente establecido**. Sus propósitos deben cumplirse en tiempo indefinido.

6.5. Mecanismos y áreas básicas

Para el logro de sus objetivos el Tratado contempla acciones para la identificación de áreas de interés común y la realización de estudios, programas, proyectos y obras, así como la formulación de entendimientos operativos que se estimen necesarios.

Se establecen los llamados proyectos **compartidos**, con interés en dos o más países y los proyectos **específicos** relativos a acciones directas en un solo país, pero con incidencia en la Cuenca.

Las áreas básicas de acción son:

- El conocimiento integral de la Cuenca del Plata.
- Transporte en sus distintos medios y modos (Perfeccionamiento de las interconexiones viales, ferroviarias aéreas y fluviales).
- Facilidades y asistencia en materia de navegación (Transporte fluvial).
- Utilización racional del factor agua a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo (generación de energía eléctrica, riego y habilitación de extensiones navegables en zonas productoras)
- Preservación de recursos naturales y de la vida animal y vegetal.
- Interconexiones eléctricas y de telecomunicaciones
- Complementación regional mediante la promoción de industrias de interés para el desarrollo de la Cuenca.
- Complementación económica de áreas limítrofes.
- Cooperación mutua en materia de educación y sanidad.

- Promoción de otros proyectos de interés común y en especial de aquellos relativos al inventario, evaluación y el aprovechamiento de los recursos naturales del área.

6.6. Órganos

Los órganos que crea el Tratado de la Cuenca del Plata, son los siguientes:

- La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, como mayor nivel político y de decisión del proceso. Se debe reunir en forma anual.
- El Comité Intergubernamental Coordinador (CIC), órgano permanente de apoyo técnico y administrativo. Tiene su sede en la ciudad de Buenos Aires.
- Comisiones mixtas sectoriales
- Secretarías o unidades nacionales, de contraparte
- El Fondo Financiero de la Cuenca del Plata (FONPLATA), mecanismo de financiamiento de los proyectos. Tiene su sede en Bolivia, formalmente en la ciudad de Sucre, pero en los hechos funciona en la ciudad de Santa Cruz.

6.7. Resultados. Obras y Proyectos

No obstante el enorme impacto que podría tener en el desarrollo general de América Latina, el proyecto de la Cuenca del Plata, enfrentó y enfrenta muchas dificultades, intereses y puntos de vista opuestos, reflejo de la tradicional competencia entre los países mayores del área.

Sin embargo, en las ya varias décadas de vigencia del Tratado, se ha hecho efectivo el desarrollo de importantes obras y proyectos, destacándose, a nuestro juicio, logros en tres direcciones:

- a) La energía hidráulica** de la región, factor primordial en el cumplimiento de los objetivos del Tratado. No obstante, la diferente ubicación de los países en el curso inferior o superior de las aguas ha determinado una mayor, menor o nula participación en los beneficios de estos proyectos. Por ejemplo, Paraguay resultó el principal beneficiario ya que participa en la mayor parte de los proyectos hidroeléctricos; Argentina, y Uruguay situadas en el Estuario del Plata donde los niveles del relieve geográfico son menores, disponen de recursos hidroeléctricos de inferior magnitud, mientras que Brasil cuenta con las nacientes de los ríos, con un potencial mayor.

Bolivia, por su parte, con cuencas altas de poco caudal no tuvo ninguna participación del desarrollo hidroeléctrico de la zona.

Entre las importantes represas construidas para la generación de energía eléctrica, se hallan;

- **Itaipú**, considerada la presa más grande del mundo, es un proyecto binacional brasilero – paraguayo .
- **Corpus y Yacireta**, proyectos compartidos por Paraguay y Argentina.
- **Salto Grande**, entre Uruguay y Argentina.

Bolivia cuenta solo con el potencial aprovechamiento de los ríos Bermejo y Pilcomayo, de pequeña generación.

b) El transporte fluvial, donde destaca el desarrollo logrado en la Hidrovía Paraguay-Paraná, quizá la obra estrella del proceso, ya que habilita el transporte de carga desde Bolivia y Paraguay, ambos países sin litoral, hasta los puertos del Atlántico sur. La Hidrovía Paraguay-Paraná ha constituido un proyecto que se concretó en muchos años y que por su importancia tiene actualmente una administración autónoma.

c) Inventariación de Proyectos, según el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL7BID), se tienen más de cien proyectos identificados para ser desarrollados en la Cuenca del Plata (carreteras, puertos, oleoductos y gasoductos, líneas ferroviarias y aeropuertos). Todo el paquete requeriría de unos 300.000 millones de dólares. La distribución porcentual de estos proyectos, según el INTAL, es la siguiente:

- 37% - Bolivia
- 15% - Brasil
- 13% - Uruguay
- 10% - Argentina
- 5% - Paraguay
- 20% - Proyectos Binacionales

6.8. Situación Actual

Pese al panorama de amplias posibilidades el proceso se ha caracterizado por la lentitud y postergación de proyectos, además del juego de los intereses nacionales para su ejecución, se ha dado énfasis a proyectos bilaterales y se ha volcado mucho tiempo y recursos a demasiados estudios, pero pocos proyectos en ejecución.

Al presente se advierte un estado de estancamiento, demostrado en un general desinterés para continuar con el desarrollo del proceso. Ello puede responder quizá a la superposición del proyecto de la Cuenca del Plata por el MERCOSUR, que agrupa a cuatro de los cinco integrantes del primero.

CAPÍTULO XI

INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA **SEGUNDA ETAPA (AÑOS 70 Y 80)**

Acuerdo Subregional Andino, Grupo Andino (GRAN).- Pacto Amazónico.- Sistema Económico Latinoamericano(SELA).- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

1. ACUERDO SUBREGIONAL ANDINO. GRUPO ANDINO (GRAN)

1.1. Países Miembros (PM)

Los países que suscribieron el Acuerdo de Cartagena en 1969 fueron Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En 1973 se incorporó Venezuela y en 1976 se retiró Chile.

1.2. Características Regionales

La superficie conjunta de los países andinos llega a 4.7 millones de Km² (20 veces más que Inglaterra y 9 veces más que Francia). Su población en el año de inicio del proceso era de aproximadamente 80 millones con proyecciones de 100 millones al año 2.000. Población joven siendo las 2/3 menor a los 30 años, así como mayoritariamente urbana (76%) con 10 ciudades de más de un millón de habitantes.

En la estructura productiva de los países andinos todavía primaba el modelo exportador primario, con exportación de minerales, hidrocarburos y agroindustria y con relativa industrialización liviana. El comercio exterior se hallaba orientado a los países centrales y se poseía un mercado de importación de gran interés, alrededor del 20% de la importación latinoamericana.

1.3. El Acuerdo de Cartagena

1.3.1. Motivaciones y Proceso de Formación

Motivaciones

El proceso andino de integración fue, en realidad, una reacción ante la situación por la que atravesaba la ALALC. Una de las principales motivaciones del proceso andino de integración fue la lenta y poco satisfactoria evolución de ALALC, pero también la situación desfavorecida que los países medianos y de menor desarrollo tenían en este proyecto de integración comercial. La integración andina se planteó, en consecuencia, una aceleración

del proceso de integración pero a través de un proceso de industrialización acelerado de los países medianos y pequeños que permitiera una mejor inserción posterior en el proceso regional.

Proceso de Formación

El proceso andino en su origen tuvo varias vertientes, estuvieron por un lado los estudios de la CEPAL sobre la viabilidad y necesidad de procesos subregionales, los que dieron base a una carta del Presidente de Chile Eduardo Frei dirigida a los 4 economistas más destacados de la región por ese entonces (Prebich, Mayobre, Herrera y Sanz de Santa Maria), consultándoles la conveniencia de dinamizar el proceso de la integración de ALALC por medio de procesos subregionales, consulta que tuvo un amplio respaldo por estos personajes quienes inclusive sugirieron las bases de un acuerdo subregional.

Se inició así un proceso de negociaciones, que en una primera instancia motivó la llamada Declaración de Bogotá (16. 08.66) que formuló ya las bases concretas de un acuerdo. Posteriormente, la necesidad de un proceso subregional fue avalada por la Declaración de Punta del Este (14.04.67), suscrita en el marco de la reunión de todos los Presidentes de América.

De esta manera se inició el proceso de negociaciones, todavía en el marco del Tratado de Montevideo 1960, mediante la creación de una Comisión Mixta cuyas labores también fueron respaldadas por Resoluciones de ALALC (165, 202 y 203). El proceso de las negociaciones se concretó mediante reuniones sucesivas en las ciudades de Viña del Mar, Quito, Caracas y Cartagena, siendo en ésta última donde se arribó al acuerdo definitivo el 25 de mayo de 1969, debiendo a ello su denominación oficial. Al día siguiente, el 26 de mayo de 1969, se suscribió en Bogotá el Acuerdo de Cartagena por parte de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Venezuela se adhirió el 13 de febrero de 1973 y Chile se retiró en 1976.

1.3.2. Objetivos

Los objetivos del Acuerdo son primordialmente de tipo económico, pero también plantean postulados en el campo social y se refieren igualmente al impulso del proceso de integración latinoamericano. Son los siguientes:

- i. Desarrollo armónico y equilibrado entre los países miembros, procurando reducir las diferencias existentes entre éstos.
- ii. Acelerar su crecimiento, a nivel individual y conjunto, mediante la integración económica.

- iii. Facilitar su participación en el proceso de ALALC y establecer condiciones favorables para su conversión en un mercado común.
- iv. Mejoramiento persistente del nivel de vida de los habitantes de la Subregión.

En si el objetivo fundamental y mediato es alcanzar la Unión Económica.

1.3.3. Mecanismos

Para el cumplimiento de sus objetivos, El Acuerdo de Cartagena contempló una serie de mecanismos algunos de los cuales fueron innovadores en su momento. Los principales mecanismos fueron:

- Un Programa de Liberación del Comercio
- Un Arancel Externo Común
- La Programación Industrial Conjunta
- Armonización de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales pertinentes.
- Programas de Desarrollo Agropecuario
- Integración Física
- Canalización de recursos para el financiamiento de inversiones.
- Tratamiento preferencial para Bolivia y Ecuador.

De todos estos mecanismos, los ejes programáticos principales fueron el Programa de Liberación (PL), la Programación Industrial Conjunta (PI) y la Armonización de Políticas (AP).

1.3.4. Programa de Liberación

Mecanismo aplicable al comercio recíproco que pretende la eliminación de las barreras arancelarias y demás restricciones a las importaciones originarias de los países miembros.

En diciembre de 1970 se aprobaron las Decisiones que sujetaron todo el Universo Arancelario a las diferentes modalidades del Programa de Liberación. Estas modalidades de liberación fueron:

- **Lista Común de ALALC**, primer tramo: 132 ítems para los cuales a partir de 1970 se eliminaron todos los gravámenes y restricciones, con excepción de Bolivia y Ecuador, que rigen la apertura de sus mercados por lo establecido en ALALC.

- **Reserva para Programación Industrial:** 1.500 ítems reservados para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.
- **Productos No Producidos:** 224 ítems para los que se eliminaron a partir de 1971 la totalidad de gravámenes y restricciones.
- **Desgravación Autonómica:** más de la mitad del Universo Arancelario, sujeta a la eliminación progresiva de gravámenes y demás restricciones en forma anual automática e irreversible.
El funcionamiento de la Desgravación Autonómica, se hallaba previsto en la siguiente forma:
- **Colombia – Perú – Venezuela:**
La desgravación se debía producir entre estos tres Países Miembros en un término de 10 años, a partir de 1970, con un ritmo de desgravación del 10% anual, debiendo culminarse la zona de libre comercio en 1980.
- **Bolivia y Ecuador**
En virtud del trato preferencial para Bolivia y Ecuador, la apertura de mercado por parte de los otros PM debía tener un plazo muy breve (3 años). A partir de 1974 las exportaciones originarias de Bolivia y Ecuador podían ingresar al mercado andino en forma totalmente desgravada. A la inversa estos dos PM debían iniciar el proceso de desgravación arancelaria recién en 1980.

1.3.5. Arancel Externo Común

Margen de protección y preferencia frente a terceros, se orienta a lograr la Unión Aduanera Andina. Se debía establecer mediante un proceso de aproximación de los aranceles nacionales mediante la formulación en una primera etapa de un Arancel Externo Mínimo Común.

1.3.6. Programación Industrial Conjunta

Mecanismo que singularizó la integración andina y que le dio su inicial tónica industrialista. Se trataba de crear una sólida base de industrialización en el área, a través de una programación conjunta de inversiones y localización de plantas con miras a la especialización productiva y al máximo aprovechamiento de recursos de la Subregión, para lograr economías de escala, el mejoramiento de la productividad y la distribución equitativa de beneficios.

Como instrumentos de la PI se concibieron los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI), mediante los cuales se debía buscar el racionalizar la producción en los sectores industriales más dinámicos.

Cada PSDI, significaba un acuerdo colectivo sobre los productos del Programa, las modalidades de producción y especialización, la asignación de plantas, disponibilidad del mercado andino, la armonización de políticas y un Programa de Liberación y un Arancel Externo Común específicos.

El proceso de aprobación de un PSDI, era un procedimiento complejo, en 1970 se reservan 1.500 ítems que debían ser objeto de programación hasta 1975, debiendo los productos no programados pasar a Desgravación Automática.

1.3.7. Armonización de Políticas

Mecanismo fundamental dadas las miras del proceso. Si el GRAN pretende llegar a la Unión Económica, la armonización de políticas y coordinación de planes era ineludible, una imposición derivada de la misma evolución del proceso.

En esta área el Acuerdo previó una Estrategia Subregional de Desarrollo como el inicio de la coordinación de los planes de desarrollo nacionales, con la mira de llegar a un régimen de planificación conjunta para el desarrollo integrado. En forma paralela con la formación del mercado subregional se contempló, asimismo, la armonización de las políticas monetaria, cambiaria, financiera y fiscal, así como un Régimen Común de tratamiento al capital extranjero y sobre patentes, marcas, regalías y licencias; un Régimen para el establecimiento de Empresas Multinacionales Andinas y la armonización de las legislaciones de fomento industrial.

1.3.8. Tratamiento Preferencial a Bolivia y Ecuador

Con el propósito de reducir las diferencias de desarrollo, el Acuerdo de Cartagena estableció un Régimen Especial para Bolivia y Ecuador que busca posibilitar un ritmo de desarrollo más acelerado y una participación más efectiva por parte de estos dos PM de menor desarrollo.

Entre las medidas del tratamiento preferencial previstas, se pueden distinguir las siguientes:

- Se otorgó la apertura inmediata al mercado andino para una nómina de productos de interés de los dos PM.
- Proceso de Desgravación Automática más acelerado, a partir del 01.01.74 sus productos liberados podían ingresar completamente liberados a los mercados de Chile, Colombia, Perú y Venezuela..

- En la Programación Industrial se les efectuaron asignaciones exclusivas de productos y localización de plantas.
- En materia de AEC, no debían aplicar el AEMC y recién adoptar el AEC en un proceso gradual entre 1981 – 1990.
- En el campo de la Armonización de Políticas, se contemplaron tratamientos diferenciales e incentivos para compensar sus deficiencias estructurales y asegurar la movilización de recursos.
- Acción conjunta ante la CAF u otros organismos para conseguir asistencia técnica y financiera para la instalación de plantas industriales. Asimismo, acción ante la CAF para la asignación de recursos en proporción superior a la que resultaría de sus aportes de capital.

1.3.9. Órganos Iniciales

La organización funcional que se hallaba prevista en el Acuerdo de Cartagena para el arranque del proceso, en realidad tuvo una visión muy simple y asimilaba, en gran medida, las instituciones del proceso europeo.. Se hallaban previstos los siguientes dos órganos principales:

- **La Comisión**, como un órgano intergubernamental que constituía el mayor nivel de decisión y conducción del proceso. Se hallaba integrada por representantes plenipotenciarios de cada uno de los PM y su voluntad se expresaba por medio de Decisiones. Se reunía en periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones.
- **La Junta**, órgano técnico y de ejecución, de naturaleza comunitaria, se hallaba constituida por tres integrantes (generalmente personalidades de la región) designados a título personal por la Comisión. Tenían un periodo determinado de funciones y gozaban de plena autonomía respecto de todos los PM en el ejercicio de sus funciones. La sede de la Junta se hallaba en la ciudad de Lima y estaba apoyada por un conjunto de funcionarios internacionales, con selección preferente y proporcional de ciudadanos de los PM, que se encargaban de la gestión técnica y administrativa..

Complementariamente, la estructura contaba con órganos de consulta y apoyo, como los Consejos Consultivos (Empresarial y Laboral) y un Consejo de Asesoramiento Económico y Social.

1.4. El Grupo Andino en Funcionamiento

El proceso andino de integración, en su larga trayectoria, tuvo etapas de funcionamiento diferenciadas, desde momentos de una dinámica notable hasta periodos de estancamiento y crisis muy profundas que, muchas veces, lo llevaron a la posibilidad de su definitiva extinción. Sin embargo, el proceso siguió adelante y tuvo la virtud de levantarse algunas veces de sus cenizas.

En la siguiente relación, se pretende reseñar las principales etapas del primer periodo de la integración andina, previo a su transformación y nuevo lanzamiento (años 90), periodo este último que se lo considera, por las profundas modificaciones que se introdujeron a la concepción inicial, como ubicado ya en la segunda etapa de la integración latinoamericana. En consecuencia, el análisis del presente Capítulo va desde el inicio de su vigencia hasta el nuevo Diseño Estratégico (1989) y los cambios que introduce el Protocolo de Trujillo (1996), que implican cambios hasta en la denominación del proceso.

Etapas:

De la firma del Acuerdo a la Adhesión de Venezuela (1969 – 1973)

Esta etapa inicial fue de una febril actividad y una dinámica notable, por cuanto el arranque del proceso se caracterizó por una plena compatibilidad entre los países y diríamos hasta de una mística integracionista. Se logró la implantación de los órganos, mecanismos y programas del Acuerdo y se dieron las primeras normas de su desarrollo institucional.

Entre los principales avances se pueden mencionar:

- Establecimiento de los órganos principales (Comisión y Junta del Acuerdo de Cartagena).
- Inicio del Programa de Liberación
- Adopción del AEMC
- Definición del ámbito de la Programación Industrial
- Apertura mercado a Bolivia y Ecuador.
- Régimen Común de Tratamiento al Capital Extranjero (Decisión 24)
- Régimen de las Empresas Multinacionales Andinas (Decisión 46)
- Armonización de Legislaciones de Fomento Industrial (Decisión 49)
- Régimen de Transporte Automotor (Decisión 56)
- Bases para la Estrategia Subregional de Desarrollo (Decisión 22)
- Establecimiento de la NABANDINA (Decisión 51)
- Aprobación del primer PSDI, en Metalmecánica (Decisión 57)

En conclusión, esta etapa si bien muy dinámica no estuvo exenta de problemas para poner en marcha mecanismos tan complejos. La adhesión de Venezuela si bien otorgó su plenitud andina al GRAN, retardó la marcha por las negociaciones de su incorporación.

De la Adhesión de Venezuela al Protocolo de Lima (73-76)

Se inician una serie de dificultades y viscosidades. Si bien el GRAN se fortalece con la incorporación de Venezuela, se debilita con el alejamiento de Chile.

Esta etapa fue de crisis por el retiro de Chile, motivada por la visión incompatible entre el nuevo Gobierno militar de Chile con los gobiernos del resto de los PM respecto al tratamiento al capital extranjero y de algunos aspectos de la orientación del proceso. Además, los efectos de la crisis mundial se reflejan en los Países Miembros con políticas favorables a la inversión extranjera, corrientes que se reflejan en las flexibilizaciones del Protocolo de Lima y Decisiones posteriores. Esta crisis repercute negativamente en la dinámica del proceso.

Sin embargo, en esta etapa se logran avances importantes en Política Tecnológica, en la adopción del Régimen Uniforme de Propiedad Industrial, la formulación de los Programas Sectoriales de Desarrollo Tecnológico (PADT) y en la aprobación del segundo PSDI en el área de la Petroquímica.

En estos años, empiezan a manifestarse algunos desencantos principalmente por el fenómeno de los incumplimientos y la insatisfacción por la falta de beneficios inmediatos. Cunde la sensación de escepticismo.

En octubre de 1976, se suscribe el Protocolo de Lima, cuyo propósito fue el de superar los desajustes, actualizar plazos y reafirmar los postulados del Acuerdo.

Del Protocolo de Lima al Mandato de Cartagena (76 – 79)

Esta es una etapa de ajustes, flexibilizaciones y ampliación de plazos:

- Flexibilización de la Decisión 24
- Se concreta una nueva modalidad de contacto, al máximo nivel político, las Reuniones de Presidentes.
- Aprobación del tercer PSDI, Programa Automotriz (Decisión 120) tras dilatadas y complejas negociaciones.
- Establecimiento del Programa de Apoyo a Bolivia
- Creación del Fondo Andino de Reservas (Actual FLAR)
- Formulación del PADT – Alimentos, explorando nuevas rutas de integración.

No obstante, el proceso no puede retomar su ritmo inicial, se dilata la adopción de instrumentos importantes y se agudizan los incumplimientos. Se hace necesaria la suscripción de un Protocolo adicional, el Protocolo de Arequipa en abril de 1978.

Por otra parte, los procesos políticos de recuperación democrática concentraron atención la atención de los PM. En ocasión de celebrarse el X aniversario del Acuerdo los presidentes andinos se reúnen en mayo de 1979 y emiten el Mandato de Cartagena, como reafirmación de postulados del proceso andino y se formulan pautas para su reactivación. Quizá lo más importante del periodo es la suscripción del Tratado del Tribunal de Justicia, el 28 de mayo de 1979, la creación del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y del Parlamento Andino.

Del Mandato de Cartagena a la Declaración “Para Nosotros la Patria es América” (1979-1983)

Cobra importancia la dimensión política del GRAN. En esta línea se adscribe el modelo democrático que es materia de compromiso formal mediante la Carta de Quito.

Las acciones conjuntas y afinidad democrática le permiten actuar con eficacia en varias crisis políticas, como la crisis política de Bolivia.

En materia industrial, se aprueban dos PSDI más (Siderurgia y Fertilizantes), pero que no tuvieron ejecución.

En el Sesquicentenario de la muerte del Libertador, se emite en Santa Marta la Declaración “Para Nosotros la Patria es América”, llamando la atención sobre el virtual estancamiento del proceso y la necesidad de redefiniciones en la orientación fundamental del modelo y la estructura de la integración andina. Como reacción a lo anterior se aprueba el Plan de Reorientación, cuyos lineamientos se recogen de la Declaración “Para Nosotros la Patria es América”, que formuló medidas de emergencia y sugerencias para ajustar los instrumentos existentes y diseñar nuevos mecanismos para configurar un estilo nuevo de integración.

De la Reorientación hasta el Protocolo de Quito (1984 -1987)

En ejecución del Plan de Reorientación, en 1984 se aprueban ocho estrategias sectoriales: relaciones exteriores, agropecuaria, comercial, industrial, financiera y pagos, ciencia y tecnología, integración física, fronteriza y turismo; y régimen especial para Bolivia y Ecuador.

En 1985 se formula el Proyecto de Protocolo Modificadorio, que es objeto de un largo proceso de negociaciones, reservas, impugnaciones y rechazos.

Se llega finalmente a acuerdos que posibilitaron la suscripción del Protocolo de Quito, en abril de 1987, plasmando varios ajustes a los plazos y a los mecanismos de integración.

Del Protocolo de Quito al Protocolo de Trujillo (1987-1996)

En 1989 los Presidentes aprueban el Diseño Estratégico en Galápagos, que define un punto de inflexión en el proceso andino y lo compatibiliza con las políticas de apertura económica que surgen con mucha fuerza.

En 1990 se crea formalmente como una instancia del proceso el Consejo Presidencial Andino como su órgano de dirección superior. Ese mismo año los Presidentes adelantan los plazos para formar la Zona de Libre Comercio.

En 1991 los Presidentes aprueban el Acta de Barahona por medio de la cual se dispone la adopción de un AEC con base en 4 niveles.

En 1992 se produce la suspensión temporal por parte del Perú de sus obligaciones respecto al Programa de Liberación. En contraposición, en enero de 1993 entra en pleno funcionamiento la Zona de Libre Comercio para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

En 1995, los Presidentes aprueban, en Quito, el Nuevo Diseño Estratégico planteando una reformulación profunda de las bases del proceso.

En marzo de 1996, los Presidentes aprueban el Protocolo de Trujillo, cambiando la historia, los mecanismos, la estructura y la denominación del proceso andino de integración, que pasa a una nueva etapa.

1.5. Sistema Andino de Integración

En el desarrollo de la primera etapa de la integración andina, se fueron estructurando un conjunto de organismos y convenios para el apoyo del proceso subregional, con funciones de orden político, jurisdiccional, social y financiero, como mecanismos de apoyo al logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena.

Su creación se concretó mediante tratados o convenios independientes, pero con una orientación y objetivos comunes. En consecuencia, además de los órganos principales del Acuerdo se crearon los siguientes:

- La Corporación Andina de Fomento (CAF), constituida incluso antes del Acuerdo, como el brazo financiero del proceso.
- El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, como órgano jurisdiccional.
- El Fondo Andino de Reservas (FAR), con un rol de banca central subregional
- Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores
- Parlamento Andino.
- Convenio Andrés Bello (Educación)
- Convenio Hipólito Unzué (Salud)

- Convenio Simón Rodríguez (Socio-laboral).
- ASETA, Asociación de Empresas de Telecomunicaciones. Proyecto Satélite CONDOR.
- Convenio José Celestino Mutis (Seguridad Alimentaria)

En mayo de 1983, fue constituido el Sistema de Coordinación Permanente entre los Organismos de la Integración Andina.

1.6. Dimensión Jurídica

Los problemas que surgieron, en las primeras etapas de la integración andina en torno a la aplicación de las normas comunitarias, a su validez y a sus efectos, originados en gran medida por el vacío que en este orden acusaba al Acuerdo de Cartagena, fueron superados por las disposiciones del Capítulo I del Tratado Constitutivo del Tribunal de Justicia, suscrito por los países miembros el 28 de mayo de 1979, modificado y ampliado mediante el Protocolo de Cochabamba de 28 de mayo de 1996.

Dicho Capítulo, instituye un sistema normativo de aplicación del derecho andino y crea las bases jurídicas de obligatoriedad y vigencia de sus normas derivadas. En primer término, incorpora e institucionaliza como categoría, con identidad y autonomía propias, el concepto del “Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina”, constituido por los siguientes niveles:

- a) El Acuerdo, sus protocolos e instrumentos adicionales;
- b) El Tratado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina;
- c) Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina;
- d) Las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y
- e) Los convenios de complementación industrial y otros que adopten los Países Miembros entre si en el marco del proceso de la integración subregional andina.

En el aspecto más sustancial del régimen que instituye, se confirma en forma expresa el efecto vinculante de las Decisiones de la Comisión y por tanto su obligatoriedad a partir de la fecha de su aprobación, (Art. 2). Pero además se establece que las Decisiones serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que la misma Decisión señale una fecha posterior (Art. 3, primer párrafo). Se sientan, en consecuencia, conceptos fundamentales y compatibles con la evolución jurídica en esta materia, al establecer como regla general la aplicación directa y automática de las normas derivadas, reconociéndose el efecto de la supranacionalidad directa, con el sólo requisito de la publicidad. Los casos en los que fija una fecha posterior de aplicación, no significan sino una demora circunstancial de ejecución, no siendo afectada en nada su obligatoriedad ni su aplicabilidad directa.

En el mismo sentido, el Tratado establece también una excepción a la regla anterior de aplicación directa, cuando dispone que “Cuando su texto así lo disponga, las Decisiones requerirán de incorporación al derecho interno mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada País Miembro” (Art. 3, segundo párrafo). En este precepto se contempla nítidamente la figura de la supranacionalidad indirecta de las normas, las Decisiones no pierden su obligatoriedad pero están dirigidas en una primera instancia sólo a los Estados Miembros, los que para extenderla al nivel de sus particulares deben incorporarlas a su ordenamiento jurídico a través de un instrumento o acto expreso, del cual depende igualmente su entrada en vigencia.

Por último, en una clara afirmación de la naturaleza y obligatoriedad del derecho subregional, se dispone que “Los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina” (Art.4, primer párrafo). Asimismo, se establece que los Países Miembros “se comprometen a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculicen su aplicación”, en una clara referencia a la primacía del derecho comunitario sobre las normas nacionales (Art.4, segundo párrafo).

Este Tratado, para los países suscriptores, constituye una definición de principios sobre la dimensión jurídica de la integración andina y un compromiso internacional vinculante, cuyo incumplimiento generaría responsabilidad internacional para el país infractor.

1.7. Evaluación del Proceso

Esta primera etapa del proceso de la integración andina, bajo el denominativo de Grupo Andino o Pacto Andino y que duró más de 35 años (1969-1996), tuvo sus luces y sombras, sus avances y retrocesos, sus crisis y sus logros, pero lo innegable es que fue, en su momento inicial, quizá el proyecto de integración más dinámico que haya existido en la región y que logró un desarrollo y estructuración institucional muy importantes.

En relación a los objetivos y mecanismos planteados por el Acuerdo de Cartagena, en lo comercial, si bien con atrasos y muchas contradicciones, se llegó en los años 90 a lograr la zona de libre comercio, pero hasta ahora no ha sido perfeccionada la unión aduanera. En la programación industrial, que fue en su momento el programas que más consistencia daba al diseño andino, los avances fueron pocos ya que en los hechos sólo se pudo arrancar efectivamente en el sector metalmecánico, después al influjo de las corrientes aperturistas que proclamaban el libre mercado la misma concepción de la programación industrial entró en crisis y fue descartada, salvo en sus formas de complementación industrial que sólo

fueron nominales. En todo caso, el acento industrialista del proceso que fuera su principal característica inicial fue eliminada casi por completo.

En el área de la armonización de políticas, sí que se avanzó mucho o por lo menos se formularon muchas acciones y políticas comunes, reflejadas normativamente incluso a través de Regímenes Comunes en muchas áreas de la integración. Esta formulación también se manifiesta en el notable desarrollo de convenios específicos y estructuras institucionalizadas donde participan todos los PM.

En lo político, quizá el ámbito más difícil y contradictorio, si bien se partió de bases y orientaciones comunes, a muy poco tiempo afloraron contradicciones de visión y política económica que determinaron la separación de uno de los miembros fundadores del proceso, lo que se repite en forma reciente con otro importante participante por discrepancias de carácter ideológico. Si se observa todo el desarrollo del proceso, un rasgo que está siempre presente, salvo en la primera fase, es la insuficiente voluntad política de cumplimiento de los compromisos asumidos y de reflejar en las políticas internas de los países a la integración como un factor importante de desarrollo. Primó más el interés individual que la noción del interés comunitario, ello estuvo agravado en muchas situaciones por tensiones fronterizas y conflictos, generalmente territoriales, que enfrentaron a algunos PM y crearon un ambiente nada proclive a su aproximación. Por otra parte, las presiones negativas tanto internas como externas, condujeron a la generación de alto grado de escepticismo en relación a la misma viabilidad del proceso y, por último, al desfase del modelo y a la necesidad de su reorientación, para compatibilizarlo con las corrientes de pensamiento económico y político que se impusieron en el mundo y en la región.

En resumen, la política o modelo predominante en los setenta fue un “modelo de sustitución de importaciones”, o “cerrado”, que protegía a la industria nacional imponiendo aranceles altos a los productos de afuera. El Estado y la planificación tuvieron mucha importancia en esta etapa; sin embargo ese modelo entró en crisis.

La década de los ochenta fue tanto para los países andinos como para la integración andina, una década perdida. La atención de los países se volcó a los problemas de sus economías internas y a la crisis de la deuda que afectó a todos los países de la región y se reflejó en la integración, que sufrió un estancamiento.

A fines los ochenta, en 1989, en una reunión efectuada en Galápagos (Ecuador), se decidió abandonar el modelo de desarrollo cerrado y dar paso al modelo abierto. El comercio y el mercado adquirieron prioridad, lo que se reflejó en la adopción de un Diseño Estratégico y un Plan de Trabajo, donde el tema comercial era el predominante. Los países andinos eliminaron entre sí los aranceles y formaron una zona de libre comercio en 1993, esto

permitió que el comercio intracomunitario creciera en forma dinámica. Se liberalizaron también los servicios, especialmente los de transporte en sus diferentes modalidades.

En 1996, los Presidentes andinos decidieron, a través del Protocolo de Trujillo, introducir reformas en el Acuerdo de Cartagena para adaptar el proceso a los cambios en el escenario internacional. Esta reforma permitió que la conducción de la integración andina pase a manos de los Presidentes y que tanto el Consejo Presidencial Andino como el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores formen parte de la estructura institucional. Se creó la Comunidad Andina en reemplazo del Pacto Andino.

A partir de estas modificaciones estructurales, otra historia se escribiría, quizá cualitativamente menor respecto a la integración profunda que se pretendía en la primera etapa, pero más abierta y sintonizada con las realidades mundiales. En todo caso, la experiencia de la primera etapa dejó precedentes históricos muy valiosos, de los cuales se puede resaltar la vocación integradora que resistió y persistió como proceso a todos los problemas y crisis que se le presentaron en este periodo.

2. PACTO AMAZÓNICO

2.1. Características Regionales

La Amazonía constituye el mayor sistema hidrográfico del planeta, representa el 32% de la superficie total de América del Sur con 5.6. millones de Km² que conforman la cuenca del Río Amazonas, el que discurre por 6.500 Km (desde los Andes hasta la desembocadura en el Océano Atlántico) con una anchura que sobrepasa en promedio los 6 Km, siendo el río más caudaloso del mundo, con aproximadamente 1.100 afluentes.

La región cuenta con un quinto de las disponibilidades del agua dulce y un tercio de las reservas forestales del planeta, por lo que se la considera el gran reservorio y el pulmón del planeta. Tiene innumerables recursos naturales como caucho, resinas, aceites, maderas y es una de las zonas más ricas en biodiversidad.

Pertenecen al Brasil, el país con mayor presencia en la cuenca, 3.6 Millones de Km² y a Bolivia, el país con menor presencia 600 millones de km². Cuenta con una infraestructura natural de ríos navegables de cerca 50.000 Km.

2.2. Tratado Constitutivo

El Pacto Amazónico fue constituido por el Tratado de Cooperación Amazónica, promovido por el Brasil y suscrito el 3 de julio de 1978 en Brasilia. Los países suscriptores son: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

2.3. Naturaleza y Objetivos

El Pacto Amazónico es un típico proceso de integración física. Entre sus objetivos se contemplan acciones y esfuerzos conjuntos a fin de hacer posible el desarrollo integrado y armónico de la región.

2.4. Principales Áreas

Las principales áreas de acción son las siguientes:

- Desarrollo de infraestructura de transporte y comunicaciones.
- Colaboración científica y tecnológica.
- Preservación de la flora y fauna de la región.
- Control ecológico
- Aprovechamiento de recursos hídricos
- Libertad del comercio
- Cooperación en materias de meteorología, agricultura, turismo, salud, vivienda y desarrollo social.

2.5. Órganos

Tiene una estructura simple conformada por los siguientes órganos:

- Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores
- Consejo de Cooperación Económica
- Secretaria Pro Tempore, a cargo de cada país en forma rotativa

2.6. Proyecciones

La importancia del proyecto es básicamente estratégica, se motivó esencialmente por la necesidad de asegurar el control de la Amazonía bajo soberanía latinoamericana. Se trata de incorporar a las economías nacionales una gran área actualmente marginada, pero con un potencial de recursos y desarrollo enormes.

La influencia del Brasil es evidente al constituir el país con mayor territorio amazónico. Entre los proyectos relevantes se puede identificar al impulsado por el Perú sobre la carretera marginal de la selva como un medio efectivo de integración física y penetración en la Amazonía, sin embargo a pesar de su antigua data el proyecto tiene escaso desarrollo. La orientación actual gira más hacia acciones destinadas a la preservación ambiental y a la conformación de empresas amazónicas conjuntas.

En realidad el desarrollo de la Amazonía es una agenda pendiente para Sur América. Pese a su potencial y a su importancia planetaria no se puede entender la desatención que todavía prevalece hacia la región.

3. SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO (SELA)

3.1. Naturaleza y Motivaciones

El SELA no es propiamente un proceso de integración. Es un mecanismo permanente que promueve la cooperación recíproca en materia económica y social y que también sirve como órgano de consulta y coordinación de las posiciones que América Latina adopta ante terceros países y en el seno de los organismos internacionales.

Su objetivo es contribuir al logro de un desarrollo integral, autosostenido e independiente, sirviendo de instrumento para fijar posiciones en los foros internacionales y en las relaciones con los países desarrollados.

Los países de América Latina presentan una gama compleja de problemas, dentro del común subdesarrollo que padecen. Por ello, es imprescindible un consenso latinoamericano para adoptar en conjunto posiciones y acciones comunes que permitan actuar con una sola voluntad en el sistema internacional.

3.2. Antecedentes

El SELA tiene algunos antecedentes históricos. En vísperas de la primera conferencia de la UNCTAD (Ginebra 1964), los países latinoamericanos acuerdan asumir un conjunto de actitudes concertadas respecto a los principales problemas de la región (Carta de Altagracia). Esta posición sirve de base para la conformación del Grupo de los 77 (países en desarrollo ante la UNCTAD).

Posteriormente, en la misma tónica de encarar acciones compartidas en el plano internacional, se instituye la CECLA (Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana), como instancia de negociación multilateral.

En el auge de las ideas del multilateralismo, 1974, las Naciones Unidas aprueban la Declaración y el Plan de Acción del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), con el objetivo de lograr cambios en el ámbito internacional. Es entonces que los países latinoamericanos, convienen en dar un carácter operativo y orgánico a sus acciones conjuntas, mediante la creación de un foro permanente de consulta, coordinación y cooperación.

El proceso de negociaciones, impulsado principalmente por Venezuela y México, culmina en Panamá el 17 de octubre de 1975, cuando 25 estados de América Latina suscriben el Convenio constitutivo del SELA y designan a Caracas como su sede.

3.3. Principios

El SELA proclama como principios la igualdad, soberanía, independencia, solidaridad, la no intervención en los asuntos internos, el beneficio recíproco y la no discriminación, así como el respeto a los sistemas económicos y sociales libremente decididos por cada Estado latinoamericano.

3.4. Ámbito de Acción

Las acciones previstas en el Tratado de Panama se orientan a:

- Promover la cooperación regional con el fin de lograr el desarrollo integral, autosostenido e independiente.
- Acciones destinadas a una mejor utilización de recursos naturales, humanos, técnicos y financieros.
- Empresas Multinacionales regionales, como uno de los medios más recomendados.
- Apoyo a los procesos de integración y las acciones de convergencia y armonización entre tales procesos.
- Promover la formulación y ejecución de proyectos y programas económicos y sociales.
- Actuar como mecanismo de consulta y coordinación de América Latina para la adopción de posiciones y estrategias comunes.
- Asegurar un tratamiento preferente para los Países de menor desarrollo económico relativo, especialmente de aquellos cuya condición mediterránea incida negativamente en su desarrollo.

El SELA no tiene compromisos a fecha fija ni contempla la utilización de mecanismos forzosos de política económica. Es un marco totalmente abierto y flexible, para todas las iniciativas de cooperación. No se requiere la participación de todos los países miembros, para implementar acciones de cooperación basta la participación de tres países.

3.5. Mecanismos

El instrumento operativo son los Comités de Acción, concebidos y creados para cada objeto o proyecto determinado. Se encargan desde la elaboración de los estudios, el preparar las negociaciones conjuntas, hasta la ejecución de los programas o proyectos específicos.

Cada Comité de Acción tiene su propia Secretaría y Sede en uno de los países participantes.

3.6. Estructura Institucional

El SELA tiene una estructura constituida por:

- El Consejo Latinoamericano

- La Secretaria Permanente
- Comités de Acción
- Los Grupos Latinoamericanos (GRULAS), conformados por los representantes diplomáticos acreditados ante organismos y países, con la misión de coordinar posiciones conjuntas.

3.7. Importancia y Situación Actual

La eficacia de una acción coordinada se hizo evidente en la crisis de la deuda externa, cuando el SELA sirvió como un instrumento útil para actuar a nivel conjunto. El objetivo de aunar posiciones para mejorar bases de acción y crear bases de propio poder otorga al SELA su justificación e importancia.

Al presente, las funciones de coordinación y consulta se han sobrepuesto con otras organizaciones regionales (Grupo de Rio) y, por consiguiente, el SELA se halla virtualmente en receso.

4. ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI)

4.1. Antecedentes

La creación de ALADI fue una reacción a la crisis definitiva de la ALALC. Ya a finales de los años 60 era notorio el estancamiento de la ALALC y ante la imposibilidad de poder cumplir el plazo inicialmente establecido (1972) para la conformación de la zona de libre comercio, mediante el Protocolo de Caracas (1969) se amplió este plazo hasta 1980, sin poder no obstante dentro de este nuevo plazo superar los problemas, determinando con ello que el proceso ingresara en una parálisis irreversible.

Ante esta situación, los países participantes en la ALALC se deciden a realizar ajustes profundos al proceso regional, mediante una concepción más real de objetivos y plazos, se plantea así la necesidad de dar un paso atrás, a un área de simples preferencias, pero que mantuviera la idea de la integración y renovara el impulso hacia el mercado común latinoamericano en forma gradual y persistente.

Después de un intenso proceso de negociaciones entre las partes (Caracas, Asunción, Acapulco) y estando próximo el vencimiento del plazo ampliado (31.12.80), se decide la creación de un nuevo proceso de integración, más flexible pero más integral, procediéndose a constituir la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, mediante el Tratado de Montevideo 1980 (denominación oficial) el 12 de agosto de 1980.

4.2. Países integrantes

.Los países que suscribieron el Tratado de Montevideo 1980 fueron los mismos que participaban en la ALALC: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela. Posteriormente, en los años 90 se incorporó Cuba.

La ALADI se halla abierta a la adhesión del resto de países latinoamericanos y a la cooperación y convergencia con otros países y áreas de integración de América Latina y de fuera de ella.

4.3. Objetivos

Los objetivos que formula el Tratado de Montevideo 1980, son los siguientes:

- Proseguir proceso de integración latinoamericana
- Promover el desarrollo económico y social, armónico y equilibrado de la región
- Orientar el proceso en forma gradual a la creación del Mercado Común Latinoamericano.

4.4. Principios

Los principios que inspiran el desarrollo del proceso y que formula el Tratado, son:

- **Pluralismo** (diversidad política y económica)
- **Convergencia** (multilateralización progresiva de acuerdos parciales mediante negociaciones periódicas)
- **Flexibilidad** (concertación de acuerdos de alcance parcial, sin compromisos cuantitativos ni plazos)
- **Tratamientos diferenciales** (en función de los distintos grados de desarrollo de los Países Miembros).
- **Multiplicidad** (utilización de todos los instrumentos capaces de dinamizar la integración y ampliar los mercados a nivel regional)

4.5. Funciones Básicas

- Promoción y regulación del comercio recíproco
- Complementación económica
- Acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados.

4.6. Mecanismos

El área de preferencias que constituye la ALADI, se compone de tres mecanismos: una Preferencia Arancelaria Regional (PAR) respecto de terceros países; Acuerdos de Alcance

Regional (AAR) con la participación de todos los países miembros; y Acuerdos de Alcance Parcial /AAP), así llamados porque se celebran entre dos o más de los países miembros, pero no entre todos ellos. Asimismo, la mayoría de las ventajas comerciales que habían sido negociadas en el marco de la ALALC fueron preservadas en carácter de “patrimonio histórico” y sometidas a un procedimiento de renegociación e incorporación a los nuevos instrumentos creados por la ALADI.

Las principales características de estos mecanismos son las siguientes:

- **Preferencia Arancelaria Regional (PAR)**

Mecanismo multilateral que se aplica respecto al nivel arancelario que rija para terceros, sobre las siguientes bases:

- Debe abarcar la totalidad del universo arancelario
- No implica consolidación de gravámenes.
- Inicialmente partiendo de un nivel mínimo debe profundizarse a través de negociaciones.
- Es distinta de acuerdo a cada sector económico
- Modalidades especiales de aplicación para sectores sensibles de la economía
- Posibilidad de establecer listas de excepciones cuya extensión se basa en los diferentes niveles de los países.
- Eliminación de restricciones no arancelarias.

- **Acuerdos de Alcance Parcial (AAP)**

Este es el elemento distintivo del nuevo Tratado. Sólo participan algunos Países Miembros, pero están abiertos a la adhesión del resto. Sus beneficios no se extienden automáticamente a los países que no participan, por la suspensión de la Cláusula de la Nación Más Favorecida, sin embargo, deben contemplar cláusulas que propicien su multilateralización, incluso hacia otros países latinoamericanos.

Pueden revestir las siguientes formas:

- Acuerdos Comerciales
- Acuerdos de Complementación Económica
- Acuerdos Agropecuarios
- Acuerdos de Promoción del Comercio (en materias no arancelarias)
- Cooperación científico – tecnológica
- Promoción del Turismo
- Preservación del medio ambiente

- **Acuerdos de Alcance Regional (AAR)**

Participan todos los Países Miembros y pueden versar sobre las mismas materias y campos que los Acuerdos Parciales

- **Renegociación del Patrimonio Histórico**

Este fue un mecanismo transitorio y consistió en la revisión de los compromisos de la ALALC (Listas Nacionales, ventajas no extensivas y acuerdos de complementación). Sus resultados debían reflejarse en Acuerdos de Alcance Parcial. Esta renegociación concluyó en 1981.

4.7. **Tratamientos Diferenciales**

A semejanza de la ALALC, la ALADI reconoce tres categorías de países miembros, que son funcionales al tratamiento que reciben en cada uno de sus mecanismos:

- Países de mayor desarrollo: Argentina, Brasil y México (ABRAMEX)
- Países de desarrollo intermedio: Colombia, Chile, Perú, Venezuela y Uruguay.
- Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (PMDER): Bolivia, Ecuador y Paraguay.

Esta calificación no tiene un sentido estático y reconoce situaciones especiales, como la del Uruguay que tiene un tratamiento más favorable en su categoría y los países mediterráneos Bolivia y Paraguay que tienen un tratamiento preferente para compensar los efectos negativos de su situación geográfica.

4.8. **Sistema de Apoyo a los PMDER**

A diferencia de las “medidas” de apoyo que contemplaba la ALALC, en la ALADI se establece un Sistema de Apoyo bajo dos principios: no reciprocidad y cooperación comunitaria.

El Sistema de apoyo se aplica al ámbito de:

- Acuerdos Regionales
- Acuerdos Parciales
- Nómina de Apertura de Mercados (productos preferentemente industriales) aprobado por un Acuerdo Regional.
- Apoyo especial para países mediterráneos (se benefician automáticamente con concesiones de países de América Latina y de fuera de ella)
- Programas especiales de cooperación (Preinversión, financiamiento y tecnología).
- Creación de la Unidad de Promoción Económica (UPE) dentro de la Secretaría General.

4.9. **Estructura Institucional**

La organización de la ALADI contempla órganos políticos y un órgano técnico:

Órganos Políticos:

- **El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores**, que es la instancia superior del Tratado, tiene a su cargo la conducción general del proceso. Se reúne periódicamente en sesiones ordinarias y extraordinarias.
- **La Conferencia de Evaluación y Convergencia**, instancia de revisión y seguimiento general del proceso.
- **Comité de Representantes**, órgano permanente constituido por un representante plenipotenciario por cada país, su tarea es el seguimiento específico de la marcha del proceso. Su sede es Montevideo.

Órgano Técnico:

- **La Secretaría General**, integrada por un Secretario General como el titular de todas las actividades de ejecución y gestión del proceso, cumple funciones por un periodo determinado de tiempo y se halla apoyado por dos Secretarios Adjuntos, éstos últimos elegidos en forma rotativa por los diferentes niveles de países a los que no pertenezca el Secretario General. Tiene su sede en Montevideo.

4.10. Evolución de los Acuerdos en el marco de la ALADI

A partir de los acuerdos de renegociación del patrimonio histórico de la ALALC, los acuerdos patrocinados por la ALADI, especialmente los de alcance parcial, tuvieron una evolución notable tanto por su frecuencia como por su contenido. Los primeros acuerdos tuvieron el sentido de recuperar los avances logrados en el marco de la ALAC, hallándose referidos únicamente al intercambio comercial. Los acuerdos de segunda generación, agotada la renegociación del patrimonio histórico, profundizaron la apertura comercial y se constituyeron en mecanismos valiosos para ampliar el intercambio recíproco, pero lo importante fue que sirvieron de base para la insurgencia de un nuevo tipo de acuerdos, los de Complementación Económica (ACE), verdaderos tratados de comercio e integración que ampliaron su ámbito a otros campos de acción como servicios, inversiones, medio ambiente, propiedad intelectual, solución de controversias y otras áreas de importancia, que definieron su perfil como acuerdos de “tercera generación”, influidos por todas las innovaciones derivadas de los grandes acuerdos multilaterales suscritos en el marco de la OMC.

4.11. Situación actual

La **ALADI** en las décadas de los años 80 y 90 tuvo un rol destacado en la promoción del intercambio comercial de la región, así como en la convergencia de los procesos subregionales de integración. En realidad la importancia de la ALADI radica en su modalidad de acuerdos parciales, entre los que resaltan los Acuerdos de Complementación

Económica (ACE) que tuvieron una ejecutoria generalizada entre todos los países miembros o entre estos con los grupos subregionales constituidos. La ALADI vino a constituirse, además, en una especie de órgano de consulta y rector de la vigencia formal y del cumplimiento de los compromisos comerciales contraídos. Todo convenio debe estar registrado en la ALADI para su validéz formal.

Sin embargo, en la última década, quizá por su orientación preferente sólo a ámbitos comerciales, la ALADI fue perdiendo el ritmo de la dinámica regional y el papel que hubiera podido jugar en la región empezó a ser asumido por otros mecanismos que se organizaban para el tratamiento de temas más específicos (deuda externa, consulta política, etc.) y que relegaron su proyección y sus funciones a las de un simple registrador de acuerdos comerciales. Un organismo tan estructurado, incluso con órganos políticos permanentes, llamado a una proyección más interesante, en algún momento perdió el rumbo y todavía se desenvuelve marginalmente en el escenario de la integración latinoamericana.

CAPÍTULO XII

INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

TERCERA ETAPA (AÑOS 90)

Mercado Común del Sur (MERCOSUR).- Sistema de Integración Centroamericano (SICA).- Comunidad Andina (CAN).

1. MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)

1.1. Antecedentes y motivaciones

Una rivalidad tradicional en la geopolítica suramericana fue la de Argentina y Brasil. La influencia y las tendencias hegemónicas de ambos países marcaron las relaciones del cono sur del subcontinente desde la colonia hasta la época republicana, situación imposible de ser ignorada en cualquier intento de cooperación o aproximación entre los países de la subregión, por ser ambos los de mayor desarrollo económico y político. Quizá la coincidencia que hay que distinguir es la de su organización federal, pese al fuerte centralismo económico y político que caracterizó a ambos.

Fue por ello sorprendente el rápido proceso de aproximación y de integración que se suscitó entre estos países a finales del siglo XX. Entre sus motivaciones principales se pueden identificar las siguientes:

- El deseo mutuo de superar su competencia hegemónica y conformar juntos una estructura de mayor influencia en la región.
- El ambiente de recuperación democrática proclive para buscar posibilidades de cooperación.
- La revalorización de la integración como instrumento de desarrollo, venida a menos en la década de los años 80.
- La necesidad de complementar sus sectores industriales, ampliar sus mercados y nivelar su desarrollo tecnológico.

1.2. Formación del proceso

El proceso de negociaciones y en sí el arranque de sus acciones tuvo dos características importantes, su rapidéz operativa y su inicial informalismo (se la llamó la “integración en mangas de camisa”). Muy rápidamente se lograron varios acuerdos previos y no se necesitó

la suscripción solemne de un tratado para dar inicio al proceso, éste fue la culminación de muchas acciones anteriores:

- En noviembre de 1985, en Foz de Iguazú, Argentina y Brasil crean una Comisión Mixta para la Integración.
- En julio de 1986, en Buenos Aires, se establece el Programa de Integración y Cooperación Económica a través de Protocolos Sectoriales (bienes de capital, trigo, complementación alimentaria, expansión del comercio, empresas binacionales, asuntos financieros, fondo de inversiones, cooperación energética, biotecnología, estudios económicos).
- En octubre del mismo año de 1986, se suscribe en Brasilia el Acta de Amistad con la ampliación del Programa mediante cinco nuevos protocolos (siderurgia, transporte terrestre, transporte marítimo, comunicaciones y cooperación nuclear).
- En julio de 1987, en Buenos Aires, se amplía nuevamente el Programa mediante tres protocolos (cultura, administración pública y moneda).
- En abril de 1988, en Brasilia, nueva ampliación del Programa mediante dos protocolos adicionales (industria automotriz y alimentos). En esta misma reunión se suscribe el Acta de Alborada, mediante la cual el Uruguay se incorpora al Protocolo de Transporte Terrestre.
- En noviembre de 1988, en Buenos Aires, se suscribe el Tratado de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño que dispone la creación de un espacio económico común en un plazo máximo de 10 años.
- En 1989, en Brasilia, entra en vigor el Tratado y se incorpora al Programa un nuevo protocolo (coordinación de políticas macroeconómicas).
- En julio de 1990, en Buenos Aires) mediante el Acta de Buenos Aires se adelanta en 5 años el establecimiento del mercado común bilateral.
- En agosto del mismo año de 1990, en Brasilia, se reúnen los Cancilleres y Ministros de Economía de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en relación a la creación de un mercado común subregional. Se acepta el ingreso de Uruguay y se invita a Chile y al Paraguay. Chile solicita un periodo previo de observación y el Paraguay formula una aceptación inmediata.
- En diciembre de 1990, en el marco del Tratado de Montevideo 1980, se suscribe el Acuerdo de Complementación Económica Argentino-Brasileño, que integra y

profundiza los acuerdos bilaterales preexistentes. Se registra este ACE ante la ALADI.

- El 25 de marzo de 1991, en la capital del Paraguay, se suscribe el Tratado de Asunción como el instrumento constitutivo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que constituye el proyecto internacional más relevante en que se encuentran comprometidos los países integrantes.

1.3. Países participantes

Los países integrantes del MERCOSUR son los suscriptores del Tratado de Asunción, la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

Como países asociados están Bolivia y Chile, primero, y posteriormente los otros países andinos, que acuerdan esta posición mediante un ACE especial (ACE 59).

Actualmente, Venezuela, tras su retiro de la Comunidad Andina, se halla a la espera de su ratificación como miembro pleno del MERCOSUR.

1.4. Tratado de Asunción

El Tratado de Asunción formula los siguientes objetivo y principios:

Objetivo

Constituir un Mercado Común a ser conformado hasta el 31 de diciembre de 1994 denominado MERCOSUR. El periodo de transición para lograr la zona de libre comercio, la unión aduanera y la libre circulación de factores económicos se la fijó, en consecuencia, en algo más de tres años y medio.

Principios

El MERCOSUR se halla fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes.

Mecanismos

Para cumplir el objetivo enunciado, el Tratado establece los siguientes mecanismos:

- Eliminación de derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías, mediante un Programa de Liberación progresivo y durante un periodo de transición.
- Un Arancel Externo Común y la adopción de una política comercial común.
- Libre circulación de bienes, servicios y factores productivos

- Coordinación de posiciones en foros regionales e internacionales
- Coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales (comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, transportes y comunicaciones, y otras que se acuerden).
- Armonización de legislaciones en las áreas pertinentes.

Para el proceso de liberación del comercio se fijaron además:

- Un régimen general de origen
- Cláusulas de salvaguardia
- Normas comunes sobre competencia comercial
- Un Sistema de solución de controversias (con base en el arbitraje comercial).

En el tratamiento recíproco entre las Partes, se fijaron mecanismos como:

- Tratamientos diferenciales a favor de Uruguay y Paraguay dentro del Programa de Liberación.
- Tratamiento impositivo semejante. Los productos de un Estado Parte gozan en los otros del mismo tratamiento impositivo que se aplique al producto nacional.
- Posiciones comunes en la ALADI, con el objeto de preservar los objetivos e intereses de los países del MERCOSUR.

Estructura Orgánica

El Tratado de Asunción creó una estructura institucional simple y provisional, conformada por los dos siguientes órganos:

- El Consejo del Mercado Común; y
- El Grupo del Mercado Común.

El Consejo del Mercado Común, como órgano superior de conducción política y toma de decisiones, se halla integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de las Estados Partes. Se reúne las veces que sea necesario y por lo menos una vez al año con la participación de los Presidentes.

El Grupo Mercado Común, es el órgano ejecutivo, vela por el cumplimiento del Tratado y de las decisiones del Consejo. Puede constituir subgrupos y se halla integrado por 4 miembros titulares y 4 alternos por país.

Esta estructura se hallaba asistida por una Secretaría Administrativa encargada de la conservación de documentos y las comunicaciones, con sede en Montevideo.

Adhesión

El Tratado de Asunción estableció un régimen especial de adhesión, estaba abierto a los países de la ALADI mediante negociación pero después de cinco años de vigencia (1996). Antes de este plazo podían considerarse solicitudes de adhesión de países de ALADI que no formaran parte de esquemas de integración subregional o de asociaciones extraregionales.

1.5 El MERCOSUR en funcionamiento.

Los estados que conformaron el MERCOSUR partieron de la base común de su compromiso con la consolidación de la democracia y el desarrollo económico y social con equidad. Sobre esa base de coincidencias, los socios buscaron la ampliación de la dimensión de los respectivos mercados nacionales y llegar a un mercado común como una condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo.

El inicio del MERCOSUR constituyó un verdadero suceso en la integración regional, no sólo por sus ambiciosos objetivos sino por la participación de los dos países más grandes de Suramérica que representaban, además, los mayores niveles de desarrollo en la región. No obstante, la presencia de otros dos países de menor desarrollo, implicó desde el comienzo la necesidad de concebir una serie de equilibrios que permitieran un desarrollo con equidad y sin los desfases característicos ante la presencia de asimetrías de desarrollo.

Respecto del objetivo primordial de lograr la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, la liberación del comercio pudo ser concretada en los términos establecidos. Pero donde se tuvieron que enfrentar problemas fue en la adopción del arancel externo común y la adopción de una política comercial común, tanto es así que incluso al presente el MERCOSUR puede ser considerado aún como una unión aduanera imperfecta.

Por otra parte, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración, tuvo un escaso desarrollo por el resurgimiento al interior del proceso de visiones nacionales no compatibles con estos objetivos.

En la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto, diciembre de 1994, se aprobó el Protocolo de Ouro Preto, adicional al Tratado de Asunción, por el cual se estableció la estructura institucional del MERCOSUR y se le dotó de personalidad jurídica internacional. En Ouro Preto se puso fin al período de transición y se adoptaron los instrumentos fundamentales de política comercial común que rigen la zona de libre comercio y la unión aduanera encabezados por el Arancel Externo Común.

Así los Estados Partes iniciaron una nueva etapa de consolidación y profundización, donde la zona de libre comercio y la unión aduanera constituyan pasos intermedios para alcanzar un mercado único que genere un mayor crecimiento de sus economías, aprovechando las economías de escala y el mayor poder negociador del bloque. Se puede decir que el MERCOSUR ha sentado las bases fundamentales para consolidar las relaciones entre los países miembros, profundizando los vínculos tanto económicos como políticos y neutralizando las tendencias hacia la fragmentación.

Donde el proceso logró avances importantes fue en el ámbito político, los avances en la construcción del mercado común implicaron la conformación de un espacio político común donde los Estados Partes del MERCOSUR, junto a Bolivia y Chile como países asociados, constituyeron el "Mecanismo de Consulta y Concertación Política" en el que se consensúan posiciones comunes en materias de alcance regional que superan lo estrictamente económico y comercial. Así, en ocasión de la X Reunión del Consejo del Mercado Común, 25 de Junio de 1996, se suscribió la "Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR", así como el Protocolo de Adhesión de Bolivia y Chile a dicha Declaración, instrumento que traduce la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR.

Posteriormente, en la Reunión del Consejo del Mercado Común de julio de 1998, los presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR y de Bolivia y Chile suscribieron el "Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático", por medio del cual los seis países reconocen que la vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo de los procesos de integración y que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración regional.

Asimismo, en dicha ocasión se suscribió la "Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de Paz" a través de la cual los seis países manifiestan que la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y el desarrollo del proceso de integración regional. En ese sentido, los seis gobiernos acuerdan, entre otros puntos, fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus países, promover su progresiva articulación y realizar esfuerzos conjuntos en los foros pertinentes para avanzar en la consolidación de acuerdos internacionales orientados a lograr el objetivo del desarme nuclear y la no proliferación en todos sus aspectos.

En materia de relaciones externas el MERCOSUR tuvo un desenvolvimiento importante, fortaleciendo los procesos de apertura e inserción en los mercados mundiales y concretando acuerdos comerciales con numerosos grupos de integración y países. Se dice que el

MERCOSUR no fue creado como una fortaleza con vocación de aislamiento; sino que fue concebido como un reaseguro de la inserción de sus países al mundo exterior.

Con el posicionamiento internacional del MERCOSUR se logró reducir el riesgo para invertir en la región y, por tanto, se fomentaron nuevas inversiones de empresas regionales y extranjeras, que tratan de aprovechar las ventajas y los atractivos del mercado ampliado. Se dice que las empresas de todo el mundo tienen hoy al MERCOSUR en su agenda estratégica y que sus decisiones de producción, inversión y comercio tienen como referente obligado su mercado ampliado. Aún con todas las dificultades derivadas del difícil escenario económico internacional y de los inconvenientes resultantes de los procesos de reestructuración de las economías internas, el MERCOSUR ha sido uno de los principales receptores mundiales de inversión extranjera directa.

A partir del año 2000, los Estados Partes del MERCOSUR decidieron encarar una nueva etapa en el proceso de integración regional, la cual se denominó "Relanzamiento del MERCOSUR" y tuvo como objetivo fundamental el reforzamiento de la unión aduanera tanto a nivel intracomunitario como en el relacionamiento externo. En este marco, los Estados Partes del MERCOSUR reconocieron el rol central que tienen la convergencia y la coordinación macroeconómica para avanzar profundamente en el proceso de integración. Se buscó de esta forma la adopción de políticas fiscales que aseguren la solvencia fiscal y de políticas monetarias que garanticen la estabilidad de precios.

Finalmente, con el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias, se demuestra la voluntad de los Estados Partes de continuar la consolidación y profundización del MERCOSUR.

Una de las grandes virtudes del MERCOSUR es haber logrado que el proceso de negociación se realizara sobre bases realistas, razonables y flexibles. Es decir, el gran mérito fue mantener el proceso integrador adaptando los instrumentos con flexibilidad a las realidades de los cuatro países. El resultado es un MERCOSUR posible, dadas las características y capacidades de las estructuras económicas y políticas de cada uno de los socios.

Al presente, se halla en proceso de ratificación la incorporación de Venezuela como el quinto miembro pleno del MERCOSUR.

2. SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO (SICA)

2.1. Etapas

El desarrollo del proceso de Integración Centroamericana evolucionó en dos etapas:

Primera Etapa: Integración Económica Centroamericana, 1960-1990.

Constituye el proceso iniciado en 1960 a través del Tratado de Managua (que ya se revisó en la primera etapa de la Integración Latinoamericana) y que se paralizara por los conflictos bélicos y las crisis políticas que azotaron a la región hasta finales de la década de los años 80. Sin embargo, formalmente el régimen instituido por el Tratado de Managua siguió vigente y sus mecanismos y órganos todavía son los encargados de conducir la integración económica de la región.

Segunda Etapa: Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), 1991 a la fecha.

2.2. Constitución

El SICA fue constituido el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa el cual reformó la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), suscrita en Panamá el 12 de diciembre de 1962. El SICA entró en funcionamiento formalmente el 1 de febrero de 1993.

El Sistema de Integración Centroamericano (SICA), es el marco institucional de la integración regional de Centroamérica, creado por los Estados de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. La República Dominicana participa como estado asociado.

La iniciativa del relanzamiento del proceso y la creación del SICA fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución A/48 L del 10 de diciembre de 1993), quedando el Protocolo de Tegucigalpa debidamente inscrito ante la ONU. Esto permite que sea invocado internacionalmente y, además, le permite a los órganos e instituciones regionales del SICA relacionarse con el Sistema de las Naciones Unidas.

2.3. Formación del Proceso

El Sistema se diseñó tomando en cuenta las experiencias anteriores para la unificación de la región, así como las lecciones legadas por los hechos históricos de la misma, tales como la crisis política, los conflictos bélicos y el régimen dictatorial de Gobierno. Con base en esto, sumadas las transformaciones constitucionales internas y la existencia de regímenes democráticos en la región, se estableció su objetivo fundamental que es la realización de la integración de Centroamérica, para constituirla en una región de paz, libertad, democracia y

desarrollo, sustentada firmemente en el respeto, tutela y promoción de los derechos humanos.

En 1980, cuando Honduras y El Salvador llegaron a un acuerdo de paz, se abrió la posibilidad para un nuevo acercamiento regional, aunque todavía enmarcado en un contexto de tensión y violencia por las guerras internas de El Salvador, Nicaragua y Guatemala, que ocasionaron grandes pérdidas entre muertos, desaparecidos y desplazados. En este marco, los gobiernos de la región, que se debatían entre el sostenimiento de políticas contrainsurgentes, se abrieron no obstante a las propuestas para abrir espacios de diálogo para conseguir la paz regional, expresadas especialmente en las cumbres de Ministros de Relaciones Exteriores y Presidentes centroamericanos sostenidas de manera regular. Estas cumbres se institucionalizaron a partir de 1986 con el Acuerdo de Esquipulas I.

En uno de esos eventos, conocido como Esquipulas II, se acordó el procedimiento para establecer “una paz firme y duradera”, acuerdo inspirado en la propuesta presentada por el Presidente costarricense, Oscar Arias Sanchez, quién fue objeto de amplio reconocimiento internacional y del premio Nobel de la Paz. Gracias a esta iniciativa Centroamérica pudo visualizar una salida negociada para sus conflictos.

Como resultado de estos esfuerzos de fortalecer y relanzar el proceso integracionista se realizaron acciones destinadas a fortalecer el Banco Centroamericano de Integración (BCIE) y el régimen arancelario y aduanero regional, a la vez que se crean la Corte Centroamericana de Justicia, con sede en la ciudad de Managua, y el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) con sede en la ciudad de Guatemala.

El 12 de diciembre de 1991, en el marco de la XI Reunión Cumbre de Presidentes Centroamericanos, se suscribe el Protocolo de Tegucigalpa que da origen al Sistema de Integración Centroamericana (SICA), como nuevo marco jurídico y político para todos los niveles y ámbitos de la integración centroamericana, como los aspectos económicos, sociales, culturales, políticos y ecológicos que permitan visualizar un desarrollo integral para la región.

2.4. Objetivo del SICA

El objetivo principal del SICA es la realización de la integración centroamericana, para constituir la como región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

2.5. Desarrollo del Proceso

El SICA tuvo como países fundadores a Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá y Nicaragua, entró en funciones en febrero de 1993. Belice se incorporó el año 2000 y la República Dominicana se aproximó como país observador del proceso.

Quizá su primer avance importante, destinado a estructurar las acciones y los órganos del proceso de integración, fue la suscripción del Protocolo de Guatemala el 29 de octubre de 1994, protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Tratado de Managua), que establece y consolida el Subsistema de Integración Económica para adaptarlo al nuevo marco institucional del SICA y a las nuevas necesidades de los países de la región. Por tanto, el proceso de integración se halla definido en un solo marco jurídico y político, pero que admite en su seno un subsistema especialmente encargado de la integración económica, dejando a la estructura general del SICA las otras áreas de la integración. El alcance de este importante instrumento será analizado más adelante.

También en octubre de 1994, los Presidentes centroamericanos acordaron la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES) como la estrategia regional para impulsar el desarrollo integral del istmo.

En igual forma, el 30 de marzo de 1995, los Presidentes centroamericanos firmaron en el Cerro Verde (Santa Ana, El Salvador) un Protocolo derivado del que dio origen al SICA, mediante el cual los gobiernos y países se comprometieron a lograr la integración centroamericana de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, con especial énfasis en el desarrollo social. De esta manera se establecieron las bases para lograr un mejor nivel de vida y el acceso a los beneficios del desarrollo sostenible para la población centroamericana.

En este nuevo enfoque de la integración, se considera que lo importante no solo es lograr el desarrollo del comercio interregional o facilidades migratorias, aduaneras y arancelarias, sino que se busca respetar las características, evolución propia, valores y culturas de los distintos países miembros del SICA. En el mismo sentido, mediante el Tratado de Seguridad Democrática, suscrito en San Pedro Sula, el 15 de diciembre de 1995, se definen como las metas más altas de la integración la consolidación de la democracia y la paz.

2.6. Subsistema de la Integración Económica

Creado por el Protocolo de Guatemala, el objetivo básico del Subsistema de Integración Económica es “alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos que se traduzca en bienestar de sus pueblos y crecimiento de todos los países miembros mediante un proceso que permita la transformación y modernización

de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional”

El Subsistema de Integración Económica debe ajustarse a los principios de: legalidad, consenso, gradualidad, flexibilidad, transparencia, reciprocidad, solidaridad, globalidad, simultaneidad y complementariedad. Mediante este instrumento los estados parte se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana cuyos alcances deberán responder a los intereses de los países que integran la región.

Forman parte del Subsistema de Integración Económica Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

2.7. Estructura Institucional

Según el Protocolo de Tegucigalpa que crea el SICA, forman parte de su estructura institucional los siguientes órganos:

- 1) La Reunión de Presidentes, como órgano supremo del SICA.
- 2) El Consejo de Ministros, integrado por los Ministros del ramo.
- 3) El Comité Ejecutivo, integrado por un representante de cada uno de los Estados miembros.
- 4) La Secretaría General, a cargo de un Secretario General nombrado por la Reunión de Presidentes por el periodo de cuatro años.
- 5) El Parlamento Centroamericano (PARLACEN), como órgano de planeamiento, consulta y recomendación.
- 6) La Corte Centroamericana de Justicia, para garantizar el respeto al derecho, en la interpretación y ejecución de los Protocolos.
- 7) El Comité Consultivo, como órgano de asesoría a la Secretaría General.

Según el Protocolo de Guatemala que crea el Subsistema de Integración Económica, los órganos que participan de este Subsistema son los siguientes:

Órganos principales:

- 1) La Reunión de Presidentes de Centroamérica
- 2) El Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO).
- 3) El Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica
- 4) El Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica;
- 5) El Comité Ejecutivo de Integración Económica

Órganos técnico-administrativos:

- 1) La Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

- 2) La Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCA)
- 3) La Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (SCMCA); y
- 4) La Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA).

Son Instituciones del Subsistema:

- 1) El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); y
- 2) El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

2.8. Relacionamento Externo

El SICA ha mantenido una política permanente de posicionamiento externo, fruto de la cual, además de contar con la República Dominicana como país asociado, participan como observadores regionales México, Chile y Brasil y como observadores extraregionales Taiwán, España y Alemania.

En forma conjunta los países centroamericanos tienen suscritos importantes instrumentos de comercio, como el Tratado de Libre Comercio (TLC-CA) suscrito con los Estados Unidos y un Tratado de Asociación con la Unión Europea.

2.9. Situación Actual

El proceso de integración centroamericana ha ido avanzando gradualmente en su desarrollo, con avances pero también con problemas que desaceleraron la dinámica integracionista. Muchos esfuerzos han girado en torno a una aplicación efectiva del Convenio Marco de la Unión Aduanera perfeccionada, mediante la cual se podrá avanzar hacia la Unión Económica Centroamericana, objetivo final que se comprometieron alcanzar los países participantes en forma voluntaria, gradual y progresiva.

Para que el proceso sea mas fluido se considera que debe haber una mayor divulgación de los beneficios que traerá este nuevo estadio de integración, lo cual implicará un esfuerzo que los gobiernos y entes regionales deben realizar para involucrar al sector privado, la sociedad civil y al mundo académico de la región para trabajar en una forma sistemática y coordinada. El resultado de una verdadera política de sensibilización y participación – se cree – sería poder contar con un aval que luego se manifieste en la ratificación, a través de los congresos respectivos, de las políticas comunitarias. Esto facilitaría la formación de un sistema multidimensional en donde la parte económica sea uno de varios elementos, pues lo que se persigue como región es el desarrollo económico, social y democrático.

El reto del proceso de integración centroamericano es avanzar hacia etapas de mayor profundidad tanto en la evolución institucional como en decisiones que busquen hacer un proceso más operativo, innovador y más participativo de la sociedad centroamericana. Los crecientes retos que genera la globalización demuestran la importancia del proceso de

integración económica de la región. Es importante dejar atrás ideologías importadas que han persistido en los países centroamericanos como factor de división y quizá como una de las causas que más han obstaculizado el desarrollo del proceso de integración.

Centroamérica es una región privilegiada, integrada por siete países, más de medio millón de Km² de superficie y una población en crecimiento, Todo esto la convierte en un puente, en un lugar de encuentro entre las grandes regiones del norte y del sur americano.

En todo caso, con aciertos y desaciertos, la integración centroamericana sigue su marcha al futuro tratando de hacer realidad el sueño de casi dos siglos, lograr la unidad de la antigua Patria Grande.

Sin embargo y al parecer nuevos nubarrones se ciernen sobre este proceso, esta vez por causa de la ola de populismo desatada por el denominado “socialismo del siglo XXI” y la revolución bolivariana impulsada desde Venezuela, que pretende ir coptando y polarizando a los países más pobres y pequeños de Latinoamérica y el Caribe para afiliarlos a un nuevo proceso de integración ideológica, utilizando para ello su poder financiero derivado de sus ingentes ingresos petroleros que provienen, ironicamente, de las ventas que realiza al mercado norteamericano. En la región centroamericana dos países, Nicaragua y Honduras fueron afiliados al ALBA, en el caso de Nicaragua por una indiscutible afinidad política, pero en Honduras con una gran resistencia que polarizó al país y suscitó el rechazo a la ya clásica estrategia del ALBA de alentar reformas constitucionales que permitan la reelección indefinida de sus gobernantes aliados, al más puro estilo de la actual Venezuela.

En ese marco, en junio de 2009 se produjo la expulsión del país del Presidente hondureño decidida por el Congreso, Corte Suprema y Fuerzas Armadas. Si bien en la forma se equivocó el camino y se mostró ante la opinión internacional como un burdo golpe de estado, provocando el rechazo internacional unánime ante la interrupción democrática en dicho país, sin embargo el hecho es demostrativo de la resistencia y de la polarización que provoca en muchos países el intento hegemónico bolivariano que, en realidad, es el verdadero desestabilizador de la democracia en la región. Ojalá que el problema actual de Honduras – felizmente ya resuelto por la vía democrática de las nuevas elecciones - no sea motivo para distanciamientos entre los países y un nuevo estancamiento o frustración del proceso integrador de Centroamérica.

3. COMUNIDAD ANDINA (CAN)

3.1. Antecedentes

El proceso andino de integración, iniciado en 1969 con la suscripción del Acuerdo de Cartagena, como ya se vió en el capítulo correspondiente a la primera etapa de la

integración latinoamericana, se constituyó en uno de los esquemas subregionales más profundos por sus objetivos y el desarrollo de un sistema institucional muy importante, con evidentes logros pero también con profundas crisis y estancamientos que muchas veces llevaron a dudar de su factibilidad. Sin embargo, el proceso continuó vigente y al promediar los veinticinco años de funcionamiento se hizo patente la necesidad de una nueva orientación y de ajustes al proceso, puesto que la concepción original se hallaba superada por la dinámica internacional. Un nuevo escenario regía la economía mundial orientada hacia un proceso de apertura y liberalización que en muchos aspectos dejaban rezagado el modelo cerrado establecido para la integración andina en el Acuerdo de Cartagena.

Como manifiesta la misma Secretaría General de la CAN, en su página web, la política o modelo predominante en los setenta era un “modelo de sustitución de importaciones” o “cerrado”, que protegía a la industria nacional imponiendo aranceles altos a los productos que venían de afuera. El Estado y la planificación tuvieron mucha importancia en esta etapa.

Ese modelo entró en crisis. La década de los ochenta fue tanto para los países andinos, como para la integración andina, una década perdida. La crisis de la deuda afectó a todos los países de la región y se reflejó en la integración, que sufrió un estancamiento.

En 1989, como ya se dijo, en una reunión efectuada en Galápagos (Ecuador), se decidió abandonar el modelo de desarrollo cerrado y dar paso al modelo abierto. El comercio y el mercado adquirieron prioridad, lo que se reflejó en la adopción de un Diseño Estratégico y un Plan de Trabajo, donde el tema comercial era el predominante.

En 1996, los presidentes aprobaron el Protocolo de Trujillo, a través del cual se introdujeron reformas en el Acuerdo de Cartagena para adaptar el proceso a los cambios en el escenario internacional. Se creó la Comunidad Andina en reemplazo del anterior Grupo o Pacto Andino.

3.2. Protocolo de Trujillo

Crea la “Comunidad Andina”, integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, que se establece por el instrumento.

En concreto, las reformas del Protocolo de Trujillo estuvieron orientadas a la reestructuración institucional del proceso con el fin de acelerar su desarrollo, determinando que la conducción del proceso pase a manos de los Presidentes y que tanto el Consejo Presidencial Andino como el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores formen parte de la estructura institucional.

El Sistema Andino de Integración que instituye el Protocolo está conformado por los siguientes órganos e instituciones:

- El Consejo Presidencial Andino;
- El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores;
- La Comisión de la Comunidad Andina;
- La Secretaría General de la Comunidad Andina;
- El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina;
- El Parlamento Andino;
- El Consejo Consultivo Empresarial;
- El Consejo Consultivo Laboral;
- La Corporación Andina de Fomento;
- El Fondo Latinoamericano de Reservas;
- El Convenio Simón Rodríguez, los Convenios Sociales que se adscriban al Sistema Andino de Integración y los demás que se creen en el marco del mismo;
- La Universidad Andina Simón Bolívar;
- Los Consejos Consultivos que establezca la Comisión; y,
- Los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración subregional andina.

El Sistema tiene como finalidad permitir una coordinación efectiva de los órganos e instituciones que lo conforman para profundizar la integración andina, promover su proyección externa y consolidar las acciones relacionadas con el proceso de integración.

3.3. Funcionamiento de la CAN

En lo esencial, las actividades la CAN al menos en su inicio estuvieron abocadas a la implementación del Diseño Estratégico que desde Galápagos constituyó el marco referencial en cuanto al modelo abierto de integración, tratando de consolidar en este marco los avances logrados en el programa de liberación comercial y en la construcción de la unión aduanera. Se adoptó como un marco conceptual la noción de regionalismo abierto para compatibilizar el proceso con las tendencias de apertura y liberalización global imperantes.

En lo institucional, al incorporar en la estructura institucional al Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, se da a la integración una dirección política, que hasta entonces había sido eminentemente técnica y comercial. En el mismo sentido, se convierte a la anterior Junta del Acuerdo de Cartagena, de un órgano colegiado, en una Secretaría General unipersonal, con atribuciones no solamente técnicas sino políticas e incluso jurisdiccionales en lo administrativo.

Ya en los años 2000, como reconoce la propia Secretaría General, se fueron haciendo cada vez más notorias las limitaciones del modelo abierto de integración, que si bien había permitido el crecimiento del comercio, mantenía intocados los problemas de la pobreza, exclusión y desigualdad. Es así como en 2003 se incorpora la vertiente social al proceso de integración y se dispone por mandato presidencial (Quirama, 2003) el establecimiento de un Plan Integrado de Desarrollo Social, con el fin de recuperar para la integración los temas de desarrollo, presentes en el inicio del proceso pero que habían sido abandonados por una visión comercialista del mismo.

En el Plan de Trabajo de la Secretaría General de la CAN del 2007 queda reflejado muy claramente ese cambio, que contempla nuevas áreas de acción, la Agenda Social, Agenda Ambiental, Cooperación Política, Relaciones Externas y Desarrollo Productivo y Comercial.

3.4. Política Externa

Dentro de la concepción del regionalismo abierto, las relaciones externas cobran gran importancia para el proceso andino y a esta área se hallan dirigidas muchas políticas y acciones de la CAN. En primer lugar, se da prioridad a todo lo que pueda contribuir a la aproximación entre los bloques regionales, particularmente en la idea de una necesaria convergencia entre la CAN y el MERCOSUR, con cuyos países, en forma individual así como con la República de Chile, se concretan sendos acuerdos de asociación. Actualmente, Chile – que se había retirado en 1976 -, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay participan en el proceso andino como países asociados.

Se incorpora a la integración latinoamericana y suramericana como un objetivo prioritario dentro de la Agenda Andina. El propósito es hacer de la Comunidad Andina un espacio que articule Sudamérica, Centroamérica y el Caribe. En este sentido, ha sido importante el rol que los países andinos cumplieron en el proyecto de constitución de la unión suramericana, concretado finalmente en la actual UNASUR.

A nivel comercial el intercambio desde y hacia la subregión tuvo evidentes logros de crecimiento y diversificación. La CAN participó con vocería única en las negociaciones destinadas al establecimiento del Área de Libre Comercio de América (ALCA), proyecto que después de varios años de gestación terminó frustrándose ante las diferencias entre la visión de los Estados Unidos, país propulsor del proyecto, y de los países grandes de la región.

Ante el fracaso del ALCA, los Estados Unidos se empeñaron en aplicar a la región el modelo que utiliza en sus negociaciones comerciales con países y grupos regionales en varias partes del mundo, modelo que incorpora toda la temática de los grandes acuerdos

multilaterales de la OMC, logrando concretar en la región acuerdos de esta naturaleza primero con Chile y después con los países centroamericanos y la República Dominicana. La CAN si bien inició un proceso de negociaciones orientado a la suscripción de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, este tuvo la particularidad de una tenaz oposición por parte de Venezuela y la exclusión de Bolivia que actuó como simple observador. Frente a las dificultades de negociación conjunta, éstas se convirtieron en individuales habiendo culminado con la suscripción de TLCs con Colombia y Perú, lo que motivaría al poco tiempo el retiro de Venezuela del proceso andino.

Alrededor de las suscripciones de los TLCs de Colombia y Perú con los Estados Unidos, se originó una severa crisis en el ámbito andino. Estos países consideraban que su membresía andina no podía dificultarles la suscripción de acuerdos con terceros países y especialmente con aquellos que constituían un mercado altamente favorable para sus exportaciones, en cambio Venezuela argumentaba que el establecimiento de condiciones y reglas de comercio diferentes con terceros y especialmente la apertura de algunos mercados andinos a países industrializados bajo sus condiciones, no solo perjudicaba al comercio de los países que no suscribieran tales acuerdos sino que constituía una directa violación al ordenamiento jurídico andino en temas muy sensibles.

No obstante de existir el compromiso de los países andinos (Decisión 508) de efectuar una consulta previa y el respeto a la normativa andina en caso de compromisos comerciales con terceros, Venezuela también consideró que en el caso de Colombia y Perú se había incumplido este compromiso y actuado unilateralmente, dejando inútil toda la normativa andina.

En abril de 2006, Venezuela decidió retirarse de la CAN y Bolivia casi siguió su ejemplo, con grave riesgo del proceso.

3.5 Contradicciones ideológicas

A pesar de las motivaciones circunstanciales del retiro de Venezuela, existen razones de mayor profundidad que explican esta crisis y la situación en la que se encuentra actualmente la integración andina. A nuestro juicio, entre otras, se pueden mencionar las siguientes:

- La evidente contradicción política e ideológica que separa a los países andinos. Colombia y el Perú, por un lado con una visión democrática moderna, basada en la libertad económica, de mercado y en la cultura occidental, frente a Venezuela, Bolivia y Ecuador, por el otro, que reivindican lo que denominan el “socialismo del siglo XXI”, basado en un socialismo comunitario con añoranzas de marxismo leninismo ortodoxo y ante todo por su enfrentamiento al imperialismo norteamericano.

- La pertenencia de Venezuela, Bolivia y Ecuador, a un esquema de populismo y socialismo bajo la égida de Cuba, que se ha institucionalizado a través de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), a la cual estos países le asignan prioridad en su adhesión respecto a cualquier otro proceso regional, proclamando una total condena al libre comercio. Dentro de esta vertiente se inscribe también el Tratado de Cooperación de los Pueblos (TCP) - iniciativa boliviana – a través de la cual se busca una relación directa entre los pueblos para un comercio más justo, pero con una visión altamente etnicista y negadora del estado.
- La pretensión de Venezuela, en base a los ingentes recursos provenientes del petróleo, de constituir un liderazgo regional de países con gobiernos populistas y discurso antinorteamericano, que se traduce en una directa injerencia en la política interna mediante el financiamiento de movimientos y gobiernos afines (Bolivia, Ecuador, Nicaragua), tendencia que ha orientado a este país a dirigir su acción e influencia hacia otros ámbitos de la región diferentes al andino. Al presente se halla pendiente de ratificación por los países del MERCOSUR, al parecer aún resistida por algunos, la incorporación de Venezuela como miembro pleno de ese grupo regional.

3.6. Principales Logros

En sus 40 años de existencia, el proceso andino exhibe logros indudables que no se limitan al campo comercial, entre los principales se pueden mencionar los siguientes:

- La liberación sustancial del comercio intrasubregional
- El establecimiento de un Arancel Externo Común en perfeccionamiento, que ubica al proceso al nivel de una unión aduanera imperfecta.
- La armonización de políticas en muchas de las áreas involucradas en la integración.
- La formulación de Regímenes Comunes que legislan en forma uniforme aspectos fundamentales para la integración.
- El establecimiento de un ordenamiento jurídico andino sobre bases de supranacionalidad.
- El desarrollo de un sistema institucional andino con órganos principales de carácter político y técnico y un conjunto de instituciones que cubren las distintas áreas del proceso.

Según la Secretaría General se han concretado los siguientes logros adicionales no comerciales:

- La supresión de pasaportes y visas para viajar a cualquiera de los países miembros. Bastan los documentos nacionales de identidad.
- Normas comunitarias que garantizan la circulación y permanencia de nacionales andinos en la subregión con fines laborales sin perder sus derechos a la seguridad social.

- Se ha comenzado a hacer realidad la elección por voto popular y directo a los parlamentarios andinos.
- Se cuenta con un Plan Integrado de Desarrollo Social en temas de empleo, salud, educación, inclusión, etc.
- Se cuenta con una Agenda Ambiental.

3.7. Evaluación general del proceso andino

En la perspectiva general el proceso andino de integración, como todo proceso de esta magnitud, ha tenido luces y sombras, avances y retrocesos, crisis profundas – incluso bélicas como la de Ecuador y Perú – que le han marcado un desarrollo inestable y lleno de vicisitudes. Pero lo sorprendente es que pese a todo ello el proceso andino haya podido resurgir de todas sus crisis, dicen que como el ave fénix. Quizá en los subconscientes nacionales existe un fuerte animus integracionista motivado por la certeza de que en forma aislada será muy difícil superar los niveles de pobreza y subdesarrollo en los que se debate la mayor parte de la población de estos países.

En sus inicios el proceso arrancó se diría casi con mística, no sólo se logró la implementación de programas y órganos institucionales complejos, similares a los del proceso europeo, sino que se lograron verdaderos hitos en la armonización de políticas que definieron la personalidad singular del proceso andino, como la relativa al tratamiento común del capital extranjero y de la propiedad industrial de ese origen.

Se partió sobre la base de una comunidad de visiones y objetivos, dentro de los cuales el desarrollo armónico y equilibrado debían constituir el pilar para la construcción de sociedades democráticas y más justas. Hasta que empezaron las diferencias políticas e ideológicas que trasladaron y prolongaron la guerra fría en estas latitudes, cuando en sus centros de origen ya se hallaba superada.

Por otro lado, el desarrollo espectacular del sistema institucional convirtió al proceso andino en el primero en ostentar una red completa de órganos e instituciones comunitarias actuando en las diversas áreas de la integración. Sin embargo, a medida que los países empezaron a retraer su voluntad integracionista y priorizaron sus posiciones nacionales, la calidad institucional, de excelencia en las primeras etapas del proceso, se desvalorizó en su dirección y funciones y muchos órganos e instituciones quedaron y actúan todavía sin rumbo y precariamente, con algunas excepciones por supuesto, especialmente en el campo financiero donde más bien se proyectaron tanto que se desarraigaron de su misión esencial de apoyo a la integración.

En el mismo sentido, el desarrollo de un ordenamiento jurídico con base supranacional y de un sistema jurisdiccional autónomo, constituyeron avances extraordinarios para toda la

integración latinoamericana, pero solo en teoría por cuanto en la realidad el incumplimiento de las normas comunitarias se convirtió en la moneda corriente que no se puede superar en toda la evolución del proceso, existen países en los que aún no se ha dado un respaldo constitucional al derecho comunitario, se lo desconoce completamente y todavía predomina el concepto de la soberanía absoluta de su derecho nacional. Tampoco el Tribunal de Justicia, cuyos magistrados obedecen en la realidad a designaciones políticas de los gobiernos nacionales, ha encontrado el nivel y la eficiencia que demanda su importante misión.

Por último, la adopción del concepto de regionalismo abierto como visión del desarrollo del proceso, en vez de fortalecerlo y proyectarlo hacia una óptima inserción en la economía internacional, más bien lo ha debilitado internamente al fomentar el predominio de las posiciones nacionales, los compromisos externos y los tratamientos más preferentes a las relaciones con terceros, aún a costa de sacrificar la normativa andina y los intereses del resto de países miembros.

3.8. Situación Actual

Actualmente el proceso andino enfrenta una nueva crisis, esta vez no en relación a aspectos concretos de la marcha del proceso o al intercambio comercial, sino a su concepción y orientación fundamentales, gira alrededor de profundas contradicciones en la visión política e ideológica de los países miembros, lo que quizá la convierte en una crisis estructural que está paralizando y polarizando el desarrollo del proceso. Colombia y Perú sostienen la visión de la libertad económica, la economía de mercado y el libre comercio como medio de una mejor inserción internacional, en cambio Bolivia y Ecuador, se hallan dominados por regímenes de corte populista que proclaman un socialismo comunitario y adhieren al esquema del ALBA y sus postulados de socialismo del siglo XXI, inspirados por Venezuela y Cuba.

Este tipo de contradicciones se hicieron presentes en decisiones que deberían ser resultado del consenso, como la relativa a las modificaciones al régimen común de propiedad industrial planteadas por el Perú para habilitarse a la suscripción de un TLC con Estados Unidos y que con el respaldo de Colombia y al último momento de Ecuador, fueron aprobadas e impuestas a Bolivia.

En el campo del relacionamiento externo, es donde quizá es más evidente el enfrentamiento de posiciones, una de las situaciones más claras al respecto fue la suscripción de TLCs con Estados Unidos, estrategia alternativa que aplica este último país ante el fracaso del ALCA. Si bien se negoció conjuntamente entre Colombia, Perú y Ecuador y los Estados Unidos, con el cambio de gobierno y de orientación política en Ecuador, se terminó suscribiendo TLCs solo con Colombia y Perú, pero en forma bilateral. Bolivia, que participó en las

negociaciones como observador, con la ascensión de su nuevo gobierno de tendencia socialista rechazó absolutamente esta posibilidad, pero sin embargo siguió por unos años más acogiendo al régimen preferencial del ATPDEA, otorgado por los Estados Unidos para respaldar la lucha contra las drogas y la erradicación de los cultivos de coca, régimen que al final, junio de 2009, fue revocado, entre otros motivos por interpretar los Estados Unidos que no se estaba cumpliendo con los objetivos de erradicación de los cultivos de la hoja de coca, lo que significó la pérdida del acceso preferencial al mercado norteamericano para importantes rubros de exportación.

Al presente, se halla en curso un proceso de negociación, largamente preparado entre la Unión Europea y la Comunidad Andina, destinado a concretar un régimen de asociación entre los dos bloques de integración.

Antes de iniciarse las negociaciones, que obviamente deberían ser conjuntas, las contradicciones de los países andinos se pusieron nuevamente en evidencia, esta vez polarizadas entre Colombia y Perú que querían proceder a las negociaciones y, por el otro lado, especialmente por Bolivia que impugnaba algunos términos de la propuesta, entre ellos aspectos de propiedad intelectual (patentamiento de derivados de la biotecnología) que según este país afectaban los conocimientos tradicionales de sus poblaciones indígenas. Para superar este enfrentamiento interno, se propuso, con la aceptación de la UE, una negociación gradual primero con los países dispuestos a iniciar el proceso negociador y después con los que mantenían observaciones, posición que fue rechazada por Bolivia que insistía en una negociación en bloque, queriendo imponer su punto de vista al resto de los andinos.

El problema se resolvió por la decisión de la UE de entablar negociaciones en forma bilateral con cada uno de los países andinos. Al presente se han iniciado negociaciones bilaterales con Colombia y Perú, a las cuales también a último momento se adhirió el Ecuador, quedando Bolivia excluida de las negociaciones, aunque la UE declara que éstas pueden ser retomadas posteriormente.

Recientemente también se ha producido un distanciamiento inédito en las relaciones entre Perú y Bolivia, ante un conflicto del primero motivado por una rebelión indígena en su zona amazónica, que según interpretación del Perú fue instigado en parte por el discurso indigenista y llamado a la rebelión por parte del Presidente de Bolivia. En todo caso, lo que parece evidente es que la política de injerencia que se desarrolla en el ámbito del ALBA hacia los países de su área de influencia, abona la convicción de estarse socavando la estabilidad de los procesos de integración de la región. Bolivia, en la Sexta Cumbre del ALBA, realizada en Venezuela, ha respaldado las razones que motivaron el retiro de Venezuela de la CAN y no sería raro que pretenda seguir su ejemplo.

Todo ello, refleja la difícil realidad que enfrenta la unidad de los países miembros del proceso andino, minado por dentro y carente, en este momento, de uno de los requisitos

básicos de la integración que es la identidad de objetivos e intereses comunitarios. Lamentablemente se abren serias incógnitas sobre la suerte del proceso andino y una grave responsabilidad histórica de los conductores de los gobiernos nacionales, que deberán decidir por la continuidad de un proceso que supone la igualdad y el proceso equilibrado de sus países miembros o por su adscripción a esquemas hegemónicos de antiguo o nuevo cuño.

CAPÍTULO XIII

NUEVOS PROYECTOS Y PROCESOS EN LA REGIÓN

Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).- Tratados de Libre Comercio (TLCs).- Alternativa Bolivariana de América (ALBA).- Tratado de Cooperación entre los Pueblos (TCP).- Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).- Comunidad de Estado Latinoamericanos y del Caribe.- URUPABOL.

1. ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA)

1.1. Formación del Proceso

Los esfuerzos para unir las economías de las Américas en una sola área de libre comercio se iniciaron en la Cumbre de las Américas, que se llevó a cabo en Miami, EEUU, en diciembre de 1994. 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, ALCA, en la cual se eliminarían 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 2000. Los Jefes de Estado y de Gobierno instruyeron además a sus Ministros responsables del comercio para que adoptaran una serie de medidas iniciales concretas para la creación del ALCA. Sus decisiones con relación a estas medidas se encuentran en la Declaración de Principios y el Plan de Acción de la Cumbre de Miami.

Durante la fase preparatoria (1994-1998), los 34 Ministros responsables del comercio establecieron doce grupos de trabajo para identificar y analizar la medidas ya existentes relacionadas con el comercio en cada área, con vistas a identificar posibles enfoques para las negociaciones. Los resultados del trabajo preparatorio de los Grupos fueron puestos a la disposición del público. Se celebraron cuatro reuniones ministeriales durante la fase preparatoria: la primera tuvo lugar en junio de 1995 en Denver, EEUU; la segunda en marzo de 1996 en Cartagena, Colombia; la tercera en mayo de 1997 en Belo Horizonte, Brasil y la cuarta en marzo de 1998 en San José, Costa Rica.

En la Declaración de San José, los Ministros determinaron la estructura de las negociaciones y acordaron los principios generales y objetivos que sirvan de guía a estas negociaciones y recomendaron a sus Jefes de Estado y de Gobierno que se iniciaran las negociaciones formales del ALCA.

Las negociaciones del ALCA 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 acordaron que el proceso de negociaciones del ALCA sería equilibrado, comprensivo, congruente con la OMC, y constituiría un compromiso único (single undertaking). También acordaron que el proceso de negociaciones será transparente y que tomaría 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.

1.2. Estructura y Organización de las Negociaciones del ALCA

Las negociaciones del ALCA se desarrollaron de acuerdo con una estructura que buscó garantizar una amplia participación geográfica. La Presidencia del proceso en su totalidad, la sede de las negociaciones y la Presidencia y Vicepresidencia de los diversos grupos de negociación y de los otros comités y grupos, debían rotar entre los países participantes. La Presidencia de las Negociaciones se rotaría aproximadamente cada dieciocho meses o al concluir cada Reunión Ministerial.

Los Ministros responsables del comercio debían ejercer la supervisión y gestión definitivas de las negociaciones. Debían reunirse generalmente cada 18 meses y, desde el inicio de las negociaciones, lo hicieron en el país que ocupaba en ese momento la Presidencia del ALCA.

Los Viceministros responsables del comercio, en su calidad de Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), desempeñaron un papel crucial en la gestión de las negociaciones. El CNC orientaba el trabajo de los grupos de negociación y de los demás comités y grupos y tenía poder de decisión sobre la estructura general del acuerdo y otros temas institucionales. El CNC también era responsable de asegurar la participación plena de todos los países en el proceso del ALCA, asegurar la transparencia de las negociaciones, supervisar la Secretaría Administrativa y supervisar la identificación e implementación de las medidas de facilitación de negocios. El Comité debía reunirse siempre que se requiera y como mínimo dos veces al año en forma rotativa en todo el hemisferio.

Se establecieron nueve grupos de negociación del ALCA en las siguientes áreas: acceso a mercados; inversión; servicios; compras del sector público; solución de controversias; agricultura; derechos de propiedad intelectual; subsidios, antidumping y derechos compensatorios; y política de competencia. Estos grupos de negociación actuaban bajo

mandatos específicos de los Ministros y del CNC para negociar los textos de sus áreas específicas y se reunían regularmente a lo largo del año.

Existían además tres comités y grupos que se encargan de temas horizontales relacionados con las negociaciones. Ellos eran: el Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas, el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil, y el Comité Conjunto de Expertos del Sector Público y Privado sobre Comercio Electrónico.

Se creó además un Comité Técnico de Asuntos Institucionales para considerar la estructura general del Acuerdo del ALCA. Finalmente, se estableció un grupo de expertos ad hoc para que informara al CNC sobre la implementación de las medidas de facilitación de negocios relacionadas con asuntos aduaneros que se acordaron en Toronto.

El apoyo técnico, analítico y financiero para las negociaciones se hallaba a cargo de un Comité Tripartito, integrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). Las instituciones individuales del Comité Tripartito también prestaron asistencia técnica en temas relacionados con el ALCA, especialmente a las economías más pequeñas del hemisferio.

La Secretaría Administrativa del ALCA, localizada en la misma sede de las reuniones de los grupos de negociación, brindaba apoyo administrativo y logístico a las negociaciones. La Secretaría llevaba los archivos oficiales de las negociaciones y prestaba servicios de traducción e interpretación.

La sede de las negociaciones tenía un carácter rotativo, se designaron previamente tres países anfitriones para las negociaciones, de 1998 a 2001 Estados Unidos (Miami); Panamá (Ciudad de Panamá) de 2001 a 2003; y de 2003 hasta la conclusión de las negociaciones, México (Puebla).

1.3. Avances de las Negociaciones

La Quinta Reunión Ministerial - la primera desde el inicio formal de las negociaciones - se llevó a cabo en Toronto en noviembre de 1999. En esta reunión, los Ministros instruyeron a los grupos de negociación a elaborar un borrador de texto con sus respectivos capítulos y a presentarlo en la sexta Reunión Ministerial. Se instruyó a los grupos de negociación que discutieran las modalidades y procedimientos para las negociaciones en sus respectivas áreas. Los Ministros también aprobaron varias medidas de facilitación de negocios, diseñadas para facilitar el intercambio comercial en el hemisferio. Estas medidas, se concentran en áreas relativas a los procedimientos aduaneros y el aumento de la transparencia.

En la sexta Reunión Ministerial, celebrada en Buenos Aires en abril de 2001, se adoptó una serie de decisiones fundamentales para el proceso de negociaciones del ALCA. Los Ministros recibieron de parte de los grupos de negociación un borrador de texto del Acuerdo del ALCA y, en una decisión sin precedentes dirigida a aumentar la transparencia del proceso, acordaron hacer público este texto. Los Ministros también destacaron la necesidad de promover el diálogo con la sociedad civil, e instruyeron al Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil a remitir a los Grupos de Negociación los aportes presentados por la sociedad civil en respuesta a la Invitación Pública, referidos a sus respectivas áreas temáticas y aquellos relacionadas con el proceso del ALCA en general. Los ministros reiteraron la importancia de prestar asistencia técnica a las economías más pequeñas con el fin de facilitar su participación en el ALCA.

La Tercera Cumbre de las Américas se llevó a cabo en la ciudad de Quebec en abril de 2001. En esta reunión, los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron formalmente la decisión de los Ministros de publicar lo más pronto posible el primer borrador del acuerdo del ALCA en los cuatro idiomas oficiales. Este acuerdo se publicó en el sitio electrónico oficial del ALCA en julio de 2001.

Por otra parte, se establecieron fechas límite para la conclusión y la implementación del Acuerdo del ALCA. Las negociaciones habrían de concluir, a más tardar, en enero de 2005, y la entrada en vigor del acuerdo se procuraría concretarla a la mayor brevedad posible tras el fin de las negociaciones, a más tardar en diciembre de 2005.

En la séptima Reunión Ministerial del ALCA, que se celebró en noviembre de 2002 en Quito, Ecuador, los Ministros tomaron varias medidas para impulsar las negociaciones. Los Ministros confirmaron, entre otras cosas, el calendario para el intercambio de ofertas iniciales de acceso a mercados, establecieron los plazos en los cuales deberían ser elaborados los nuevos borradores de textos del Acuerdo del ALCA, impartieron orientación a algunas entidades del ALCA en cuanto a la resolución de ciertos temas en sus negociaciones, y publicaron el segundo borrador de textos del Acuerdo del ALCA.

En Quito, los Ministros dieron un paso importante para abordar las necesidades de las economías menos desarrolladas y más pequeñas de la región al aprobar un Programa de Cooperación Hemisférica (PCH) para fortalecer las capacidades de aquellos países para participar en las negociaciones, implementar sus compromisos comerciales, enfrentar los desafíos de la integración hemisférica y elevar al máximo los beneficios de dicha integración. Se encargó al Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), con el apoyo del Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas (GCEP), la supervisión del PCH. En este contexto, los Ministros instruyeron al CNC a facilitar las reuniones del GCEP, con el

apoyo del Comité Tripartito, y a invitar a funcionarios en las áreas de desarrollo y financieras, instituciones financieras internacionales, organismos internacionales y entidades privadas interesadas, a fin de discutir el financiamiento y la puesta en marcha del PCH, así como a informar al respecto en la siguiente Reunión Ministerial.

La Declaración Ministerial de Quito también instruye a los Grupos de Negociación a que logren el consenso sobre el mayor número posible de temas en cada uno de los borradores de capítulo del Acuerdo del ALCA 2003. Los Ministros también reiteraron la necesidad de aumentar la participación de la sociedad civil en el proceso del ALCA e instaron a todos los países del Hemisferio a fortalecer y profundizar sus procesos de consulta con la sociedad civil a nivel nacional. Por otra parte, los Ministros alentaron la convocatoria de eventos similares organizados de manera paralela a las reuniones Ministeriales y Viceministeriales, así como la organización de seminarios regionales y nacionales relacionados con el proceso de conformación del ALCA. Por otra parte, los Ministros instruyeron al Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil a propiciar un proceso de comunicación, en ambas vías, creciente y sostenido, a identificar y fomentar el uso de las mejores prácticas en la divulgación y las consultas con la sociedad civil.

La fase final de las negociaciones del ALCA sería conducida bajo la Copresidencia de Brasil y Estados Unidos. Se acordó además realizar dos reuniones de Ministros responsables del comercio, una en noviembre de 2003 en Miami, EEUU, y otra en 2004 en Brasil.

En su octava reunión, celebrada en Miami el 20 de noviembre de 2003, los Ministros reiteraron su compromiso con el Área de Libre Comercio de las Américas y reafirmaron el compromiso para que las negociaciones del ALCA concluyan con éxito a más tardar en enero de 2005, con el objetivo final de lograr un área de libre comercio e integración regional. En este sentido los Ministros reafirmaron también su compromiso con un ALCA comprensivo y equilibrado que fomente con la mayor eficacia el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el desarrollo y la integración a través de la liberalización del comercio. Asimismo, los Ministros reconocen que se necesita flexibilidad para tomar en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios del ALCA.

Los Ministros dieron instrucciones al CNC para que desarrollara un conjunto equilibrado y común de derechos y obligaciones que sean aplicables a todos los países. Estas negociaciones sobre el conjunto común de derechos y obligaciones incluían disposiciones en cada una de las siguientes áreas de negociación: acceso a mercados; agricultura; servicios; inversión; compras del sector público; propiedad intelectual; política de competencia; subsidios, antidumping y derechos compensatorios; y solución de

controversias. Las partes interesadas podrían decidir, a nivel plurilateral, el desarrollo de disciplinas y liberalización adicionales. El CNC deberá establecer procedimientos para estas negociaciones que deberían estipular, entre otras cosas, que: los países que negocien obligaciones y beneficios adicionales en el ALCA deberán notificar a los Copresidentes su intención de hacerlo antes del inicio de las negociaciones; y cualquier país que decida no hacerlo podrá asistir como observador a dichas negociaciones adicionales. Los resultados de las negociaciones debían ser conformes a la OMC.

Reafirmaron su compromiso de tomar en cuenta, al diseñar el ALCA, las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del Hemisferio a fin de crear oportunidades para su plena participación y aumentar su nivel de desarrollo. También acogieron con beneplácito los esfuerzos del GCEP, con la asistencia del Comité Tripartito, para implementar el Programa de Cooperación Hemisférica (PCH).

Conforme a su compromiso de transparencia, adoptado en las Cumbres de Santiago y de Québec, los Ministros pusieron a la disposición del público el tercer borrador de los capítulos del Acuerdo del ALCA en el sitio electrónico oficial del ALCA en los cuatro idiomas oficiales.

Los Ministros también destacaron la decisión de celebrar reuniones con la sociedad civil, conjuntamente con las reuniones ordinarias sobre temas de discusión en las negociaciones e incluyeron una amplia representación de funcionarios gubernamentales del ALCA y de la sociedad civil, incluidos empresarios, sectores laborales, productores agrícolas, las ONG, y grupos académicos, rurales e indígenas. Los Ministros también expresaron interés en crear un Comité Consultivo de la Sociedad Civil dentro de la institucionalidad del ALCA. La próxima reunión de los Ministros responsables del Comercio se celebraría en Brasil en 2004.

A principios del año 2004, varias ciudades competían por obtener la sede del ALCA, entre ellas Miami, Atlanta, Colorado Springs, Chicago y Houston en los Estados Unidos; Puebla y Cancún en México; Puerto España (Trinidad y Tobago), San Juan en Puerto Rico y la Ciudad de Panamá.

Sin embargo, en este año y los siguientes el impulso del ALCA se desaceleró, se enfrentaba una verdadera crisis de concepción del proceso que se reflejó en las negociaciones. El cambio de regímenes políticos en América del Sur complicó las negociaciones y en la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en Monterrey, México, se acordó implementar una versión menos ambiciosa para el 1 de enero de 2005 y que la presidencia del proceso se compartiera entre los Estados Unidos y Brasil.

En 2005, se reunió la Cumbre de Miami que decidió el futuro del ALCA. La reunión fue promovida por EE.UU. y Brasil que presidían las negociaciones, ante las muchas dificultades que habían surgido para el progreso de un acuerdo que intentaba crear la zona de libre comercio más grande del mundo.

1.4. Ventajas, Impugnaciones y Final de las Negociaciones del ALCA

Ventajas:

La integración al mercado hemisférico por parte de América del Norte suponía una población de 800 millones de personas y un Producto Interno Bruto (PIB) combinado de US\$ 11.000 billones anuales, escenario que abría grandes posibilidades de comercio, de inversiones y, consiguientemente, de un desarrollo compartido para los 34 países de la región.

Aquellos que apoyaban el ALCA decían que era un tratado que quería impulsar el comercio en toda la región, reduciendo los aranceles sin consecuencias traumáticas iniciales, pero sí como un paso hacia el desarrollo a través de las transacciones comerciales que impulsarían la especialización, la competitividad, la desaparición de monopolios, la mejora del nivel de bienestar de la población y un desarrollo de las infraestructuras.

En su versión original contemplaba la gradual reducción de las barreras arancelarias al comercio y a la inversión en 34 países de la región, menos Cuba.

Impugnaciones:

El ALCA, en primer lugar, siempre fue considerado como la expansión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a todos los países de Centroamérica, Sudamérica y el Caribe, excepto Cuba. Esto implicaba la ausencia de una libertad negociadora para definir los temas que debían ser involucrados en el proceso, constituyendo en realidad un procedimiento de adhesión colectiva a un modelo predeterminado de libre comercio que –se consideraba– no había sido tan exitoso en el caso de México y Canadá.

En relación a los temas, éstos eran similares a los de la OMC respecto a los cuales gran parte de los países latinoamericanos tenían ritmos y tratamientos especiales, los que se veían acelerados por el ALCA o por similares tratados bilaterales de libre comercio que Estados Unidos negociaba con diversos países. Entre otros temas, se discutía acerca de la reducción de las barreras arancelarias y el acceso a mercados, bienes y servicios de intercambio comercial, inversión extranjera, privatización de bienes y servicios públicos, agricultura, derechos de propiedad intelectual, subsidios y medidas antidumping, libre

competencia y resolución de diferendos, temas que tenían plataformas de negociación demasiado rígidas, de simple adhesión, donde se destacaba nítidamente el propósito de imponer condiciones favorables a los intereses de Estados Unidos.

En este marco, las posiciones de los países se hallaban divididas puesto que se tenía la impresión de estar delante de un proceso de carácter hegemónico, que contrastaba muy claramente con la visión de muchos países, incluidos los más grandes de la región (Brasil y Argentina).

El Brasil y la Argentina, opinaban que no se oponían al tratado, pero demandan que éste sea libre de verdad y lo condicionaban principalmente a la eliminación por parte de los Estados Unidos de los subsidios a la agricultura, a la provisión de un acceso efectivo a los mercados y a que se contemplaran las necesidades y las sensibilidades de todos los socios.

Uno de los principales críticos del ALCA fue el presidente venezolano Hugo Chávez, quién lo calificaba como un tratado de adhesión y una herramienta más del imperialismo para la explotación de Latinoamérica. Como contra-propuesta a este modelo Chávez planteó la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA).

Uno de los temas más polémicos del tratado propuesto por los Estados Unidos era el relacionado con los derechos de propiedad intelectual y patentes. Los críticos afirmaban que si las medidas propuestas por el ALCA se aplicaran, se impediría la investigación científica en Latinoamérica ocasionando aún más desigualdad y dependencia tecnológica respecto a países desarrollados. En lo relacionado con el tema de las patentes, analistas latinoamericanos han acusado a los Estados Unidos de querer patentar todo, desde invenciones, descubrimientos, mitología indígena hasta seres vivos.

Según muchos sectores sociales de los países, a pesar de las declaraciones formales, las negociaciones fueron conducidas en secreto, pues no hubo participación de la sociedad civil en la formulación de las reglas y normas propuestas para el tratado. Paradójicamente, fueron los sectores sociales de los países, impulsados por una diversidad de organizaciones no gubernamentales y activistas, ambientalistas y también por populistas, las que fueron creando una imagen negativa del ALCA, lo que fue incorporándose en los colectivos sociales de la mayor parte de los países, que terminaron por rechazar este proceso.

Final de las Negociaciones

Lo cierto es que había muchos obstáculos para la creación del ambicioso proyecto comercial y, quizá, el determinante final para su fracaso fue el relativo a los subsidios agrícolas, que fue lo que ocasionó también el fracaso de la cumbre de Cancún de la OMC. En esta oportunidad, Brasil fue uno de los países que llevaron la batuta para que se

incluyera de una vez por todas el tema agrícola bajo el lema: "libre comercio es libre comercio y no comercio selectivo".

En todo caso el Brasil se mostró optimista en que se lograría un cierto acuerdo entre los 34 países que conformaban el ALCA. Sin embargo, Estados Unidos insistió que el tema agricultura se deje en la jurisdicción de la OMC, mientras que Brasil insistía que si ese era el caso, también habría que dejar los temas que interesan a las empresas estadounidenses como el de inversiones y la propiedad intelectual fuera del ALCA.

Ante la premura del tiempo, puesto que la fecha límite para llegar a un acuerdo vencía el 1 de enero del 2005, lo único que al parecer se lograría alcanzar era un ALCA "Light" (o ligero). Sin embargo, persistieron las posiciones contradictorias, Washington se opuso a la eliminación de subsidios agrícolas, mientras que los países latinoamericanos (para pagar con la misma moneda) evitaron que se incluyeran las regulaciones sobre servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras gubernamentales.

Ante la alternativa de un acuerdo que quedará sólo en la reducción de aranceles y mejora del acceso al mercado, muy lejos de las ambiciones que se tenían en un principio, el proyecto del ALCA quedó indefinidamente pospuesto. A partir de la cumbre de 2005 el ALCA entró en crisis terminal, al punto que actualmente se lo considera como un proyecto muerto.

2. TRATADOS DE LIBRE COMERCIO (TLCs)

2.1. Naturaleza y Antecedentes

Los tratados de libre comercio, comúnmente conocidos por su sigla TLC, no constituyen figuras o instituciones propias de la integración aunque parten de una base inicial similar. Los TLCs son acuerdos suscritos entre dos o más países, mediante los cuales se conceden recíprocamente determinados beneficios o preferencias que favorezcan su intercambio comercial y tiendan a eliminar las barreras o restricciones de toda índole para ampliar su mercado de bienes, servicios, inversiones y tecnología.

Estos acuerdos comerciales, considerados como de última generación, han proliferado en el comercio internacional por considerarse que son instrumentos idóneos para la aplicación de las disciplinas y mecanismos de los grandes acuerdos multilaterales de la OMC. Su importancia radica además por la profundidad de sus compromisos, por su número creciente en el comercio internacional y por la variedad de su temática y áreas comprometidas en sus procesos de liberalización del comercio.

Estados Unidos, al presente, es uno de los principales exponentes de esta modalidad de acuerdos comerciales, que le permite, por una parte, evitar asumir compromisos más

profundos como los derivados de un proceso de integración regional y, por otra, le define con precisión límites a sus compromisos comerciales con países y áreas de su interés, El tratado de Libre Comercio suscrito con Canadá y posteriormente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN o NAFTA por sus sigla en inglés, suscrito con Canadá y México, fueron los primeros ejemplos de este tipo de acuerdos que, posteriormente, Estados Unidos se propuso ampliar a nivel del continente americano a través del ALCA.

Ante la paralización de las negociaciones del ALCA y, en realidad, su virtual fracaso, la estrategia de los Estados Unidos se reorientó hacia la suscripción de TLCs con países individuales o con grupos regionales, aplicando el mismo modelo de acuerdo comercial formulado para el ALCA y también bajo procedimientos de adhesión antes que procedimientos de negociación abierta.

2.2. Objetivos de un TLC

En promedio y formalmente, los TLCs pretenden los siguientes objetivos:

- Eliminar las barreras que afecten el comercio recíproco
- Promover las condiciones para una competencia justa
- Incrementar las oportunidades de inversión
- Proporcionar protección a los derechos de propiedad intelectual
- Establecer procesos efectivos para la estimulación de la producción nacional
- Fomentar la cooperación entre países amigos
- Ofrecer un mecanismo de solución de diferencias

2.3. Principales Características

- Su contenido y temática son compatibles con las normas de la OMC
- Pese a su complejidad y alcance no conllevan integración económica
- Reflejan un esquema de cooperación basado en la liberación de comercio y las inversiones
- No representan una solución a los grandes problemas del sistema internacional de comercio (agricultura).
- Representan el 90% de los acuerdos comerciales regionales notificados.
- Se calcula que hasta el 2010 puedan llegar a 400 en el ámbito del comercio mundial.

2.4. Algunos Tratados de Libre Comercio Vigentes

Entre los principales países suscriptores de TLCs, se hallan los siguientes:

País suscriptor: Estados Unidos:

- NAFTA: México y Canadá
- CAFTA-D: Países Centroamericanos y República Dominicana.
- Chile
- Perú, Colombia y Panamá

País suscriptor: India:

- Mercosur
- Chile
- Sri Lanka, Bhutan, Singapur, Tailandia
- ASEAN

País suscriptor: Chile:

- Canadá, EEUU, México
- MCCA, Panamá
- Corea del Sur, China
- EFTA y UE

2.5. Negociación de un TLC entre EE.UU. y la CAN

Ante el estancamiento de las negociaciones del ALCA y el impulso de negociaciones bilaterales por parte de los EEUU, los países andinos, bajo el liderazgo de Colombia, buscaron negociar un TLC con este país, habiéndose motivado con este propósito a que el Gobierno de Estados Unidos, previa notificación a su Congreso, comunicara su disposición a iniciar negociaciones.

Se inicio el proceso de negociación en mayo de 2004, mediante una negociación conjunta y concertada por parte de Colombia, Ecuador y Perú. Bolivia fue país observador desde las primeras rondas.

Por el cambio de gobierno en Ecuador y siendo adversa la nueva administración a esta negociación, ésta fue interrumpida por este país ya en la última fase. En relación a los otros países, se concluyó la negociación bilateral con Colombia y Perú y se suscribieron los respectivos acuerdos. Como uno de los últimos actos de la administración del gobierno Busch se concretó la ratificación parlamentaria para el TLC con el Perú. Se espera la aprobación parlamentaria para el TLC con Colombia.

En el caso de Bolivia, por la orientación del nuevo gobierno se desestimó totalmente la posibilidad de negociar y suscribir un TLC con los Estados Unidos.

2.6. Temas de Negociación

En la experiencia de la negociación entre los países andinos y los Estados Unidos, se han establecido como principales temas de negociación a los siguientes:

- Acceso a mercados
- Agricultura
- Textiles
- Aduana – Reglas de origen
- Salvaguardias
- Servicios
- Telecomunicaciones
- Comercio electrónico
- Servicios financieros
- Inversiones
- Medio ambiente
- Laboral
- Obstáculos técnicos
- Medidas sanitarias y fitosanitarias
- Solución de diferencias
- Asuntos institucionales
- Cooperación para el fortalecimiento de la capacidad comercial

En las negociaciones se ha hecho patente la poca flexibilidad en las posiciones de los EEUU, que toma como referentes inamovibles a los acuerdos suscritos con Chile, países Centroamericanos, Singapur y Australia.

Entre los temas más sensibles de la negociación, se identificaron a los de propiedad intelectual, agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias en la búsqueda de acceso real al mercado y el tema de inversiones.

3. ALTERNATIVA BOLIVARIANA PARA LAS AMÉRICAS (ALBA)

3.1. Naturaleza

La Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), hoy modificada su designación como “Alianza” en vez de “Alternativa” (al estar superado el proyecto del ALCA frente al cual se planteó como alternativa), es una propuesta de integración ante todo política e ideológica que pone énfasis en la lucha contra el imperialismo norteamericano por los países de América Latina y el Caribe. Se concreta en un proyecto de colaboración y complementación política, social y económica entre países de América Latina y el Caribe, promovida inicialmente por Cuba y Venezuela, como contrapartida al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada por Estados Unidos.

Se fundamenta en la creación de mecanismos que aprovechen las ventajas cooperativas entre las naciones asociadas para compensar las asimetrías entre esos países. Esto se realiza

mediante la cooperación de fondos compensatorios, destinados a la corrección de discapacidades intrínsecas de los países miembros y con la aplicación del “ Tratado Comercial entre los Pueblos”.

3.2. Países Miembros

Los primeros países miembros del ALBA fueron: Cuba, Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Dominica y Honduras (esta última antes del derrocamiento del Presidente Zelaya). Hace poco, en el marco de su Sexta Reunión Extraordinaria cumplida en Venezuela, convocada para asumir posiciones conjuntas en la Cumbre de las Américas realizada en Trinidad y Tobago, se formalizó la unión plena al ALBA por parte de Ecuador, San Vicente y Granadinas y Antigua y Barbuda, estas últimas islas del Caribe.

3.3. Formación del Proceso

El ALBA se constituyó en La Habana (Cuba) el 14 de diciembre de 2004 por acuerdo de Venezuela y Cuba, con la implicación personal de los presidentes de ambos países, Hugo Chávez y Fidel Castro. El 29 de abril de 2006 se sumó al acuerdo Bolivia y posteriormente Nicaragua confirmó su adhesión. En 2007 los estados caribeños de Antigua y Barbuda, Dominica y San Vicente y las Granadinas, pertenecientes al CARICOM suscribieron un Memorando de Entendimiento.

En Honduras cabe destacar que la adhesión oficial al ALBA se demoró un tiempo. Los problemas presentados se debían a la gran oposición que existía de sectores de la población hondureña hacía el ALBA, así como a las influencias políticas de éste grupo y particularmente de Venezuela. Además Honduras ya tenía suscrito un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos el cual podría crearle una situación ambivalente. La empresa privada tampoco quería el ALBA por la orientación ideológica de sus integrantes, pero finalmente, el 10 de octubre de 2008, el Congreso Nacional de Honduras aprobó la adhesión. En la actualidad, superada la crisis política generada por el derrocamiento de su Presidente por la vía de nuevas elecciones, el nuevo gobierno de Honduras ya no mantuvo al país en el seno del ALBA.

3.4. Objetivos y Fundamentos del ALBA

EL ALBA es una propuesta de integración que fundamentalmente constituyó una reacción a los esfuerzos de los Estados Unidos por establecer el ALCA, presentándose como alternativa progresista a este último. Mientras el ALCA respondía a los intereses del capital transnacional y perseguía la liberalización absoluta del comercio de bienes y servicios e inversiones, el ALBA - según su portal en la WEB - pone énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

El ALBA, según el portal mencionado, es una propuesta para construir consensos y repensar los acuerdos de integración, en función de alcanzar un desarrollo endógeno nacional y regional que erradique la pobreza, corrija las desigualdades sociales y asegure una creciente calidad de vida para los pueblos. La propuesta del ALBA – se dice - se suma al despertar de la conciencia que se expresa en un nuevo liderazgo político, económico, social y militar en América Latina y El Caribe. Se sostiene que el ALBA, como propuesta bolivariana y venezolana, se suma a la lucha de los movimientos, de las organizaciones y campañas nacionales que se multiplican y articulan a lo largo y ancho de todo el continente contra el ALCA, siendo – se expresa - en definitiva, una decisión histórica de las fuerzas progresistas de Venezuela para demostrar que otra América es posible.

3.5. Principales Planteamientos del ALBA

En sus diferentes declaraciones y publicaciones, el ALBA postula las siguientes posiciones:

Desarrollo endógeno

La noción neoliberal de acceso a los mercados se limita a medidas para reducir el arancel y eliminar las trabas al comercio y a la inversión. El libre comercio entendido en estos términos solo beneficia a los países de mayor grado de industrialización y desarrollo. La aplicación de las pautas actuales de la globalización y sus expresiones hemisféricas o regionales ha dado al traste con las aspiraciones de un verdadero desarrollo endógeno en cualquiera de los países del continente.

Los grandes acuerdos de integración deberían quedar por el contrario supeditados a los objetivos del desarrollo endógeno. Podrán crecer las inversiones y las exportaciones, pero si estas se basan en la industria maquiladora y la explotación masiva de la fuerza de trabajo, sin lugar a dudas que no podrán generar el efecto multiplicador sobre los encadenamientos sectoriales, no habrá un efecto multiplicador en los sectores agrícolas e industrial, ni mucho menos se podrán generar los empleos de calidad que se necesitan para derrotar la pobreza y la exclusión social.

En consecuencia – se manifiesta – que urge una propuesta alternativa basada en la solidaridad. Se trata de ayudar a los países más débiles a superar las desventajas que los separan de los países más poderosos del hemisferio.

La agricultura, mucho más que un sector productor de mercancías

La exigencia de reducción de las políticas proteccionistas y de los masivos subsidios que otorgan los principales países industrializados no puede convertirse en una exigencia generalizada de liberalización de comercio de productos agrícolas. Para muchos países de América Latina y El Caribe la actividad agrícola es fundamental para la supervivencia de la propia nación. Las condiciones de vida de millones de campesinos e indígenas se verían

muy afectados si ocurre una inundación de bienes agrícolas importados, aún en los casos en los que no exista el subsidio.

Hay que dejar en claro – se expresa - que la producción agrícola es mucho más que la producción de una mercancía. Es, más bien, un modo de vida. Es el fundamento básico para la preservación de opciones culturales, es una forma de ocupación del territorio, define modalidades de relación con la naturaleza, tiene que ver directamente con los temas críticos de la seguridad y la soberanía alimentaria. Por lo tanto, no puede ser tratado como cualquier otra actividad económica o cualquier producto.

Derechos de propiedad intelectual

La propiedad intelectual – se afirma - es otro de los asuntos en los cuales se expresa más nítidamente la oposición de intereses entre las grandes corporaciones internacionales y los países pobres del Sur, especialmente las poblaciones campesinas y aborígenes.

Apelando a lo que fueron denominados “asuntos relacionados con el comercio”, se estableció un amplio régimen de protección de la propiedad intelectual en condiciones muy desventajosas para los países del Sur. A pesar de la resistencia inicial, los países del Norte lograron imponer un régimen obligatorio y global de protección de la propiedad intelectual de acuerdo a sus exigencias, a partir de propuestas formuladas por las transnacionales farmacéuticas. Antes muchos países no tenían regímenes legales de protección de patentes sobre productos farmacéuticos, con lo cual sus mercados internos podían ser surtidos por medicamentos genéricos a precios muy inferiores a los ofrecidos por las empresas dueñas de las patentes.

Reducción de la variedad genética

La “libertad de comercio” impuesta crecientemente por los intereses de las transnacionales a los campesinos de todo el mundo – se expresa - está conduciendo hacia una reducción de la variedad genética de muchos de los principales cultivos alimenticios. Esta reducción de la diversidad genética, asociada a una visión ingenieril de la agricultura, basada en un control extremo de tipo fabril sobre cada fase del proceso productivo -con semillas manipuladas genéticamente y el uso intensivo de agroquímicos- reduce drásticamente la capacidad auto-adaptativa y regenerativa de los sistemas ecológicos.

Producto de este régimen global de biopiratería es la inmensa gama de patentes basadas en la expropiación no reconocida de los conocimientos y/o recursos de otros que han sido otorgados. En el espectro de asuntos críticos para el presente y futuro de la humanidad que están siendo afectados por los acuerdos de derecho a la propiedad intelectual, se trata de

uno de los ejes más dinámicos de concentración del poder y acentuación de las desigualdades que caracteriza las actuales tendencias hegemónicas de la globalización.

Liberalización, desregulación y privatización de los servicios

En el ALCA se propone un conjunto de normas multilaterales que, aparentemente, ordenaran el comercio internacional de servicios. Pero lo que realmente se pretende es la liberalización, desregulación y privatización progresiva de los servicios esenciales para la sociedad y que suponen una obligación de los estados y gobiernos con sus ciudadanos.

Estos servicios pasarían a ser suministrados por empresas privadas y transformarían a todos los ciudadanos en simples consumidores que, al no disponer de los recursos para pagar por estos servicios, quedarían excluidos de su consumo y disfrute.

Los principales beneficiarios de liberalizar los servicios en el ALCA serían las grandes multinacionales que convertirían los servicios públicos de todo el mundo en mercados privados. Y los perjudicados serían los de siempre: los sectores más empobrecidos y de máxima exclusión social. Las grandes empresas de fines lucrativos accederían a los recursos públicos y lograrían dismantelar las regulaciones existentes. Para los países en vías de desarrollo esto se traduciría en el dismantelamiento total y absoluto de los servicios públicos.

Fondos compensatorios para la corrección de asimetrías en el ALBA

Para la construcción del ALBA, Venezuela propone la creación de Fondos Compensatorios o de Convergencia Estructural con el objetivo de reducir de manera significativa las asimetrías en los niveles de desarrollo entre las naciones y entre sectores productivos, asignándole a dicho mecanismo metas sociales y económicas precisas, plazos establecidos y mecanismos de seguimiento.

Principios Rectores

- 1) El ALBA tiene que atacar los obstáculos a la integración desde su raíz, a saber:
 - a. La pobreza de la mayoría de la población;
 - b. Las profundas desigualdades y asimetrías entre países.
 - c. Intercambio desigual y condiciones inequitativas de las relaciones internacionales.
 - d. El peso de una deuda impagable.
 - e. La imposición de las políticas de ajuste estructural del FMI y el BM y de las rígidas reglas de la OMC que socavan las bases de apoyo social y político.
 - f. Los obstáculos para tener acceso a la información, el conocimiento y la tecnología que se derivan de los actuales acuerdos de propiedad intelectual; y,

- g. Prestar atención a los problemas que afectan la consolidación de una verdadera democracia, tales como la monopolización de los medios de comunicación social
- 2) Enfrentar la llamada Reforma del Estado que solo llevó a brutales procesos de desregulación, privatización y desmontaje de las capacidades de gestión pública.
- 3) Como respuesta a la brutal disolución que éste sufrió durante más de una década de hegemonía neoliberal, se impone ahora el fortalecimiento del Estado con base en la participación del ciudadano en los asuntos públicos.
- 4) Hay que cuestionar la apología al libre comercio perse, como si sólo esto bastara para garantizar automáticamente el avance hacia mayores niveles de crecimiento y bienestar colectivo.
- 5) Sin una clara intervención del Estado dirigida a reducir las disparidades entre países, la libre competencia entre desiguales no puede conducir sino al fortalecimiento de los más fuertes en perjuicio de los más débiles.
- 6) Profundizar la integración latinoamericana requiere una agenda económica definida por los Estados soberanos, fuera de toda influencia nefasta de los organismos internacionales.

3.6. Avances Importantes

Según sus fuentes, el ALBA pese a la resistencia de sectores de la derecha, cuenta con destacados avances en varios sectores:

- La triplicación del comercio interno entre sus miembros (?)
- Una asegurada estabilidad energética(?)
- El aumento de la producción agrícola en países como Cuba y Nicaragua
- La eliminación del analfabetismo, ya finalizada en Venezuela, Bolivia (?) y prácticamente en Nicaragua, con la ayuda de Cuba.
- El acuerdo para crear una Zona Monetaria Común entre sus miembros y Ecuador, donde existiría en un primer momento una unidad de cuenta común y transacciones homologadas, fondos de compensación y más tarde una moneda real denominada Sucre.
- La creación del Banco del ALBA, ente económico que se encarga de financiar los proyectos multinacionales de los países miembros, otorga además créditos blandos y soluciona litigios de índole económica, cuenta con un capital inicial de más de 1000 millones de dólares aportados por todos los participantes según su capacidad financiera, así los mayores aportes fueron hechos por Venezuela y Cuba. Su sede principal esta en Caracas, aunque contará con sucursales en todos los estados miembros, la sucursal en La Habana ya fue inaugurada en 2008.

3.7. Influencias en Países No Miembros

La influencia del ALBA en sus países miembros es determinante, marca sus visiones y políticas gubernamentales, pero no son menos los esfuerzos que realiza, gracias a la abundancia de recursos venezolanos derivados del petróleo, en los países que le son afines y en aquellos que no lo son.

El Ecuador, por ejemplo, en tanto no fue miembro, actuaba como miembro observador y asociado a mecanismos internos como el Banco del Alba y la adopción del Sucre como futura moneda común.

En el Perú, no obstante tener un gobierno de declarada convicción de economía de mercado, el ALBA realiza visibles esfuerzos para ejercer influencia en sus sectores populares, especialmente de la zona andina. Se han fundado sedes o las denominadas casas del Alba en Cuzco y Puno y se denuncia asimismo su injerencia en los conflictos recientes en la zona amazónica.

El actual Gobierno de Paraguay se halla también en la onda de influencia y se considera muy próximo al ALBA, así como es notoria la influencia que ejerce respecto al Gobierno de la Argentina, debido al salvataje financiero de Venezuela.

En el reciente conflicto político en Honduras, que derivó en el derrocamiento de su Presidente debido a su intento de modificar la Constitución vigente mediante una consulta popular para posibilitar su reelección, siguiendo una consigna del ALBA en todos sus países. Si bien este derrocamiento fue condenado por toda la comunidad internacional al interrumpirse de esta forma un gobierno elegido democráticamente, la reacción airada y amenazante de Venezuela y de sus aliados provocó, paradójicamente la resistencia del gobierno de facto a las iniciativas de solución que contemplaran el regreso del gobierno si bien legítimo pero considerado supeditado a Venezuela. Después de muchos meses de tensión, no solo en Honduras sino en toda la región por el involucramiento de muchos países en la disputa, el problema se resolvió mediante nuevas elecciones de las cuales surgió un gobierno independiente de la influencia del ALBA.

Lamentablemente, esta situación motivada por la injerencia y las estrategias de expansión del ALBA, afectó la marcha del proceso de integración centroamericana.

3.8. Evaluación General

En realidad, el ALBA nace como una reacción contra el ALCA y una propuesta alternativa al mismo. Sin embargo, al estar completamente superado el intento del ALCA, en el marco de la VI Cumbre realizada en Caracas (junio de 2009), se tienen que modificar la denominación, convirtiéndose en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra

América, y algunos de sus planteamientos. En todo caso, no es un proceso de integración, es más bien un instrumento de aproximación y cooperación política entre países afines a una postura ideológica, cuyo sustento principal es un rechazo radical al imperialismo norteamericano.

Se proclama como única posibilidad de liberación de los pueblos la adhesión al denominado “socialismo del siglo XXI”, cuyo contenido ideológico es todavía confuso pero ante todo contradictorio al sistema capitalista, cuya eliminación se propugna en base a un ideario socialista rescatado de las mejores épocas de la guerra fría, imperante en las décadas de los años 60 y 70 del siglo XX.

Pese al discurso de reivindicación de la soberanía y dignidad de los pueblos de América Latina y el Caribe, que estimula sentimientos nacionalistas y populistas en nuestros países, el ALBA en si misma reproduce un esquema hegemónico de adhesión a las estrategias de Cuba y Venezuela respecto a la política regional. Desde su mismo origen, el ALBA nace de una concepción cubana para garantizar su seguridad energética mediante el petróleo venezolano, puesta en peligro por el casi derrocamiento de Hugo Chávez el año 2002. Dentro de esta concepción Cuba pone las ideas y la estrategia y Venezuela el financiamiento proveniente de sus enormes ingresos petroleros. Esta estrategia, no sólo consolidó al gobernante venezolano sino que le ha permitido, mediante hábiles maniobras políticas y electorales, proyectarse de forma indefinida en el poder con apariencia democrática; y para Cuba el sorpresivo rédito del ALBA ha significado ganar una influencia determinante en varios países de la región, lo que no pudo hacerlo ni en los mejores tiempos en los que pretendía exportar su todavía prestigiosa revolución.

Las políticas y acciones de Cuba y Venezuela respecto a los países del ALBA, son de una franca y abierta injerencia en lo político, económico y militar. Bolivia es quizá uno de los casos patéticos que ha generado un gobierno subordinado que sigue e imita estricta y fielmente el proceso venezolano, replica sus tácticas y ha conseguido imponer una nueva Constitución sin deliberación alguna, donde se constitucionaliza un socialismo comunitario combinado con un indigenismo radical, todo en el marco de generosas e incontroladas contribuciones financieras de parte de Venezuela, cuyas empresas se han apoderado también de varias empresas nacionales y medios de comunicación social.

La impresionante subida de los precios del petróleo hasta el año 2008, representó para Venezuela ingentes recursos por la venta de sus hidrocarburos, principalmente a los Estados Unidos, pero lo paradójico de esta situación es que dichos recursos no son utilizados para mejorar los índices de pobreza de su propio país, sino que son destinados a sustentar y difundir una posición de radical enfrentamiento a los Estados Unidos – su mejor cliente - y al respaldo financiero de los países afines que, sugestivamente, son los más pobres de la región y que quizá se motivan por la ayuda económica fácil.

En todo caso, la injerencia de Venezuela en la región y su instrumento el ALBA, al parecer son fuente de desestabilización política de los países y las economías, incluso para los países más grandes, algunos de los cuales, como la Argentina, tienen un nivel de aproximación evidente, ya que Venezuela es al momento el principal tenedor de los bonos emitidos para superar su crisis financiera.

El problema se torna cada vez más complejo y puede aparejar riesgos para toda la región, especialmente por las nuevas relaciones que ha iniciado Venezuela con países de alta conflictividad mundial como Irán, al que le está abriendo las puertas de Suramérica en lo comercial y en lo político. Asimismo, en lo militar, mediante maniobras navales conjuntas en el Caribe está atrayendo a Rusia - una nueva Rusia fortalecida - a tener presencia en la región, quizá como una manera de provocar a los Estados Unidos, pero con alto riesgo de provocar un nuevo armamentismo y relaciones bipolares que se habían superado al final de la Guerra Fría.

En forma reciente, entre el 16 y 17 de octubre de 2009, se realizó en Cochabamba, Bolivia, la VII Cumbre del ALBA, con la participación de mandatarios y autoridades de nueve países de América Latina y el Caribe (Bolivia, Cuba, Nicaragua, Venezuela, Ecuador, Honduras (Canciller del gobierno depuesto), Dominica, Antigua y Barbuda y San Vicente y las Granadinas). La Cumbre concluyó con la suscripción de la Declaración de Cochabamba que entre sus 66 puntos consigna, quizá como el principal, la creación del Sistema Unificado de Compensaciones Regionales (Sucre), que apunta a “...la eliminación de la dependencia del dólar en el comercio regional”, dando a este mecanismo una trascendencia exagerada si se considera que este tipo de sistemas son usuales en procesos regionales de integración con volúmenes de comercio recíproco que los justifiquen, que no es el caso de los países del ALBA donde el comercio recíproco es muy reducido. En el mismo sentido, afirmar que este es el primer paso hacia la futura creación de una moneda común, implica el desconocimiento de la mecánica de un proceso de integración que para llegar a una unión monetaria demanda un largo proceso de conformación de un mercado único y de la armonización de políticas macroeconómicas que impliquen, como en el caso de la Unión Europea, llegar a un alto grado de integración económica como base de una integración monetaria. Es poco comprensible, por otro lado, que la propuesta de una moneda común liberalizadora de la dependencia del dólar, provenga del Ecuador donde la moneda oficial, como se sabe, es precisamente el dólar americano.

La VII Cumbre del ALBA resolvió, asimismo, la creación de cinco empresas de propiedad estatal llamadas “grannacionales” (Grannacional de Importaciones y Exportaciones del ALBA; Grannacional en Materia de Aluminio; Grannacional en Hierro y Acero; Grannacional de Minas y Metalurgia, y el Instituto Grannacional de Investigación y Evaluación de Geología, Minería y Metalurgia). Además se determinó la creación de

empresas binacionales para los textiles (Bolivia-Cuba): para Aluminio y vidrio plano (Venezuela-Cuba); y la Empresa Socialista de Capital Mixto (Bolivia-Venezuela).

En materia política, la Cumbre del ALBA ratificó su condena al gobierno de facto de Honduras para el cual pidió ampliar las sanciones comerciales y económicas de parte de la OEA y de la comunidad internacional. Asimismo, tras duras críticas al Gobierno de Colombia, se le pidió reconsiderar la autorización al Gobierno de los Estados Unidos para la instalación de bases militares en su territorio.

Pero la propuesta más debatida fue la formulada por el Presidente de Venezuela – convertido en el principal protagonista del evento – para la creación de una “alianza militar defensiva” con el fin de acabar con las “amenazas del imperio”, propuesta que no se concretó o por lo menos se postergó al no existir consenso entre los participantes. No obstante, se acordó la conformación de un “Comité Permanente de Soberanía y Defensa de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA-TCP” , que tendrá como objetivos principales la definición de una “ Estrategia de Defensa Integral Popular Conjunta y la constitución de una Escuela de Dignidad y Soberanía de las Fuerzas Armadas de los países del ALBA-TCP”.

En todo caso, merced al ALBA, la integración latinoamericana y las relaciones entre los países de la región se han tensionado y polarizado al extremo, adquiriendo un caríz de estrategias de geopolítica y de poder que están derivando en procesos de armamentismo y enfoques de militarismo que se suponía superado.

Lo último, el pasado 7 de noviembre de 2009, el Presidente de Venezuela, sorprendió a toda la región al convocar a las Fuerzas Armadas y la población de su país a prepararse para la guerra contra Colombia y los Estados Unidos, al considerar que el acuerdo militar entre estos dos países constituía un acto de agresión a Suramérica y que era inminente una invasión de Estados Unidos a la región. En realidad y así lo ha interpretado la opinión internacional, se trata de una sintomática sensibilidad del mandatario frente a un control más estricto que realiza Colombia sobre las FARC y el narcotráfico, pero además una maniobra distraccionista para desviar la atención de su población frente a los serios problemas internos de tensión y desabastecimiento de energía y hasta de agua que aquejan a Venezuela. En todo caso se ha calificado a este acto como de una irresponsabilidad extrema que crea innecesariamente una situación de tensión en toda la región.

Lo curioso del caso – pero previsible por su evidente sometimiento – es que esta convocatoria ha tenido eco inmediato en el gobierno de Bolivia, cuyo Presidente ha convocado a una reunión de emergencia a los países del ALBA y a sus Fuerzas Armadas, actualizando la propuesta de una fuerza armada conjunta para hacer frente a la imaginaria invasión norteamericana.

4. TRATADO DE COMERCIO ENTRE LOS PUEBLOS (TCP)

4.1. Naturaleza

El Tratado de Comercio entre los Pueblos (TCP) - propuesto por el gobierno de Bolivia - es una reacción a los Tratados de Libre Comercio, posibilidad que se hallaba en proceso de negociación entre los países andinos y los Estados Unidos y del cual Bolivia, de todas maneras, no participaba. Posteriormente el TCP fue incorporado como apéndice del ALBA y se considera como un cuestionamiento al libre comercio y un planteamiento sobre el agotamiento del modelo neoliberal, fundado en la desregulación, la privatización y la apertura indiscriminada de los mercados.

Su argumentación central sostiene que ya no es aceptable que un grupo reducido de naciones poderosas, le nieguen a los países pobres el derecho a diseñar sus propios modelos de desarrollo en función de sus necesidades internas e intenten dictar una política económica "global" que no solucionará los problemas de desarrollo. Por eso en América Latina – se considera - los pueblos han comenzado a ser los artífices de su propio destino y están castigando en las urnas a los artífices de las políticas de entreguismo aplicadas durante casi 20 años.

4.2. Fundamentos del TCP

En los documentos difundidos, ya que no existe un tratado como tal, se fundamenta que a diferencia del ideario capitalista el TCP propone en el debate sobre la integración comercial la complementación, la cooperación, la solidaridad, la reciprocidad, la prosperidad y el respeto a la soberanía de los países, incorporando objetivos ausentes en los programas de integración comercial, como son la reducción efectiva de la pobreza, la preservación de las comunidades indígenas y el respeto a la naturaleza. El TCP entiende al comercio y la inversión – se afirma – no como fines en sí mismos sino como medios del desarrollo, por eso su objetivo no es la liberalización absoluta de los mercados y el "achicamiento" de los Estados, sino el beneficio para los pueblos.

Es decir, que se prioriza el fortalecimiento de los pequeños productores, microempresarios, cooperativas y empresas comunitarias, facilitando el intercambio de mercancías con los mercados extranjeros. El TCP no está pensado para un pequeño grupo exportador – se sostiene - sino que se propone como parte de un nuevo modelo económico destinado a mejorar las condiciones de vida de los bolivianos (ingresos, salud, educación, agua, cultura) y promover un desarrollo sostenible, equitativo, igualitario y democrático que permita la participación consciente de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas.

Si los TLCs se negocian en secreto – se advierte - el TCP debe ser parte de la activa participación y discusión por parte de los movimientos sociales.

La integración comercial promovida por los países centrales privilegian la "libertad de mercado" frente a las funciones regulatorias de los Estados, y niegan a las naciones más débiles el derecho a proteger a sus sectores productivos. Los TLCs son como un "candado" que impide salir del neoliberalismo y tomar medidas soberanas como la nacionalización de los hidrocarburos. Una de las cláusulas del ALCA y los TLCs establece que las controversias entre Estados y empresas se resolverán en tribunales arbitrales por encima de los Estados nacionales.

En función del interés nacional – se argumenta - la propuesta de TCP promueve un modelo de integración comercial entre los pueblos que limite y regule los derechos de los inversionistas extranjeros y las transnacionales para que actúen en función del desarrollo productivo nacional. Socios y no patrones es uno de sus principios fundamentales.

Por eso, parte de la propuesta es incentivar acuerdos entre empresas públicas de los diferentes países para lograr su fortalecimiento mutuo. El TCP no prohíbe el uso de mecanismos para fomentar la industrialización ni impide proteger las áreas del mercado interno que sean necesarias para preservar a los sectores más vulnerables. Si los TLCs implican la muerte del campo frente a los productos subsidiados del Norte, el TCP promoverá – se expresa - la defensa de las economías campesinas y la soberanía alimentaria de nuestros países.

El TCP declara reconocer el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas agrícolas y alimentarias; a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional para evitar que su mercado doméstico sea inundado por excedentes de otros países; y a privilegiar el bien colectivo por sobre los derechos del agro-negocio a través del control de la oferta y la regulación de las importaciones. Al mismo tiempo, el TCP considera que los servicios vitales deben depender de empresas públicas como proveedoras exclusivas, reguladas por los Estados. La negociación de cualquier acuerdo de integración debe tener presente que la mayoría de los servicios básicos son bienes públicos que no pueden ser entregados al mercado.

4.3. El TCP promueve una visión indígena del desarrollo

Para el TCP, los tratados comerciales diseñados en el Norte facilitan el desarrollo y la expansión del sistema capitalista a escala global que se fundamenta en la explotación ilimitada de los recursos naturales y humanos en la búsqueda constante del beneficio y la acumulación individual de riqueza, una visión que inevitablemente deriva en la degradación del medioambiente. La contaminación y depredación con el solo fin de obtener beneficios

pone en riesgo la vida de los grupos humanos que conviven más estrechamente con la naturaleza, es decir las comunidades indígenas.

Los TLCs inducen a la fragmentación y posterior desaparición de las comunidades indígenas, no sólo porque contribuyen a la destrucción de su hábitat sino también porque les empujan a una competencia descarnada y en igualdad de condiciones con las grandes corporaciones del norte.

El TCP cuestiona la sostenibilidad de la teoría del "crecimiento económico" y la cultura del derroche occidentales que miden el desarrollo económico de una nación según la capacidad de consumo de sus habitantes. Por ello plantea otra lógica de relacionamiento entre los seres humanos, es decir un modelo de convivencia distinto que no se asiente en la competencia y el afán de acumulación que aprovecha/explota al máximo la mano de obra y los recursos naturales.

Rescatando las premisas de la cultura indígena, el TCP postula la complementariedad frente a la competencia; la convivencia con la naturaleza en contraposición con la explotación irracional de recursos; la defensa de la propiedad social frente a la privatización extrema; el fomento de la diversidad cultural frente a la monocultura y la uniformización del mercado que homogeneiza los patrones de consumo.

Independientemente de los acuerdos, la propuesta boliviana considera listas de proveedores prioritarios, especialmente grupos étnicos, cooperativistas y empresas comunitarias, para evitar la competencia ruinosa e imposible con las poderosas transnacionales. Con la propuesta de un Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), Bolivia se propone alcanzar una verdadera integración que trascienda los campos comercial y económico - cuya filosofía es alcanzar el desarrollo endógeno justo y sustentable en base a principios comunitarios - que tenga en cuenta las diferencias nacionales respecto a población, superficie, producción, acceso a infraestructura y recursos e historia, en la línea de las dos propuestas de integración más avanzadas en este sentido como son la Alianza Social Continental (ASC) y la Alternativa Bolivariana para las Américas, ALBA.

4.4. Evaluación General

El denominado Tratado de Comercio entre los Pueblos (TCP), como se vio se fundamenta como una reacción al modelo neoliberal vigente en nuestros países durante las dos últimas décadas, pero constituye básicamente una proclama con un alto contenido ideológico que rescata muchos principios de reivindicación de los países en desarrollo en las décadas de los años 60 y 70 del siglo pasado. Sin cuestionar la certeza de algunas de sus argumentaciones, como el derecho de los pueblos pobres a mejores condiciones de vida y a un mejor destino, no toma en cuenta que es precisamente mediante la integración y sus

mecanismos que se busca superar esta injusta realidad. Al contradecir todo esquema de libre comercio, por ejemplo, impugna una de las bases de los modernos procesos de integración para un fortalecimiento conjunto de sus capacidades productivas.

Su visión es una visión pastoril del mundo, de la economía y de la sociedad, llena de añoranzas de un socialismo indígena - que jamás existió - que se puede comprender únicamente por el entusiasmo que acompañó, el año 2006, la asunción al gobierno de Bolivia de un Presidente indígena, lo que enamoró, en una primera etapa, a buena parte de la comunidad internacional, pero que a muy corto plazo se reveló como parte de una estrategia digitada por los países que propugnan el llamado “socialismo del siglo XXI”, que lamentablemente están determinando el aislamiento de Bolivia de los procesos de integración comercial, así como la anulación de nuevas posibilidades como las de un tratado de asociación con la U.E., que negocian actualmente los otros países andinos.

En cuanto al intercambio comercial con los países del ALBA, al margen del comercio con Ecuador en el marco del proceso andino y con Venezuela, que proviene todavía de los compromisos asumidos en la CAN, el intercambio con el resto de estos países (Cuba, Nicaragua y los pequeños países del Caribe) es nulo. Bolivia, incluso ha sufrido restricciones en el mercado de Venezuela, especialmente para sus exportaciones de soya, al haber este país - ya fuera de la CAN – concedido preferencias arancelarias a favor de la soya de los Estados Unidos, con la cual Bolivia no puede competir.

En resumen, el TCP, como instrumento del ALBA, no tiene hasta ahora ningún efecto positivo para Bolivia, habiéndole creado, por el contrario, una imagen y condiciones negativas para la inversión, la producción y el comercio con la región. En cuanto a relaciones de comercio “entre los pueblos”, fuera de constituir un enunciado populista, se enfrenta a la realidad cruda de la capacidad de mercado de los países integrantes del ALBA, que es probadamente insuficiente e incompatible con la oferta exportable de Bolivia.

5. UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR)

5.1. Antecedentes

En América Latina, sólo en el primer intento fallido de integración que fue la ALALC se propuso un esquema de alcance regional, puesto que la totalidad de países suramericanos más México participaron en este proyecto, y aún participan en la ALADI, el proceso sucesor de la ALALC. El desarrollo posterior de la integración estuvo constituido por esquemas o grupos subregionales constituidos por países con afinidad geográfica, así en Suramérica se hallan presentes la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). No obstante, la idea de la integración regional no se perdió de vista y su necesidad se halla proclamada en diferentes instrumentos regionales. La meta más próxima

en este objetivo constituye, por ejemplo, la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR, proceso que si bien tiene importantes avances no se puede concretar hasta el presente.

En ese marco, surge en los últimos años un nuevo intento integrador que abarca a toda la región suramericana, pero cuyas motivaciones se fundaron, no en la convicción sobre la necesidad de rescatar la noción de un mercado común latinoamericano propugnado ya en la década de los años 60, sino fundamentalmente como una reacción de varios países al esfuerzo de Estados Unidos, primero, para imponer el ALCA con dimensiones continentales y, después, ante el intento de generalizar los TLCs como figura alternativa y homogenizadora del libre comercio regional.

Sin embargo, es importante destacar que la nueva aproximación de los países sudamericanos comenzó con proyectos de integración física, como la construcción de la Carretera Interoceánica, que unirá el Brasil con el Perú pasando por Bolivia, otorgándole al Brasil una salida al Océano Pacífico y al Perú una salida al Océano Atlántico. Le siguió el proyecto del Anillo Energético Sudamericano, para que Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay sean abastecidos por el gas peruano de Camisea y el gas de Venezuela.

5.2. Formación del proceso y países participantes

El 8 de diciembre de 2004, reunidos en Cuzco (Perú), los presidentes de los países de América del Sur decidieron conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones, proyecto que fue evolucionando a través de la Cumbre de Brasilia, 30 de septiembre de 2005 y de la Cumbre de Cochabamba, 9 de diciembre de 2006. En teoría se buscaba alcanzar la forma de integración lograda por las comunidades europeas. En este propósito, una Comisión Estratégica de Reflexión aportó las bases para el establecimiento de la Unión.

Con estos antecedentes, los Presidentes de Suramérica, reunidos en la Isla Margarita el 17 de abril de 2007, decidieron renombrar a la comunidad como Unión de Naciones Suramericanas. El tratado constitutivo se firmó el 23 de mayo de 2008 en la ciudad de Brasilia donde se estructuró y oficializó la Unión. Durante esta cumbre, la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, fue elegida presidenta pro tempore de la organización por el periodo de un año.

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) , en consecuencia, es una comunidad política y económica que integra a doce países independientes de Sudamérica.

La UNASUR está integrada por:

Los miembros de la Comunida Andina (CAN):

Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Los miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur):

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay;

Los miembros sudamericanos de la Comunidad del Caribe (CARICOM):

Guyana y Surinam (Estos países se integrarán de manera más pausada que los demás miembros).

Otros países: Chile y Venezuela

Observadores: Panamá y México

Territorios no participantes y en disputa de soberanía:

Guyana Francesa, departamento de ultramar de Francia, las Islas Malvinas, las islas Georgias del Sur y las islas Sandwich del Sur, territorios coloniales marítimos del Reino Unido, sujetos a reclamo de soberanía por parte de Argentina y solicitada su descolonización por las Naciones Unidas.

5.3. Objetivos

La Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, tiene como objetivos construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

El Tratado Constitutivo de UNASUR formula los siguientes objetivos específicos:

- El fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional;
- El desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región;
- La erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos;
- La integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;
- El desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables;
- La integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;
- La protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático;
- El desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa;

- La consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana;
- El acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud;
- La cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas;
- La cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza;
- La integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;
- La definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios;
- La promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades;
- La participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana;
- La coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado;
- La promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR;
- El intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;
- La cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana; y
- La cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.

5.4. Órganos

El Tratado Constitutivo de UNASUR establece la siguiente estructura orgánica:

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano superior de la Unión y es el encargado de establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación, para lo cual se pueden convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

La Presidencia Pro Témpore

La Presidencia Pro Témpore de la Unión será ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, por períodos anuales. La presidencia se encarga de preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos, además de representar a la Unión en eventos internacionales, asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes.

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores

Este Consejo se encarga de cumplir e implementar las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno y hacer el seguimiento del proceso para coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana, desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional.

El Consejo de Delegados

Este Consejo tiene como función la publicación de las Decisiones del Consejo de Jefes de Estado y las Resoluciones del Consejo de Ministros, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General. Además, debe compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos y promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana.

La Secretaría General

La Secretaría General es el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por

delegación expresa de los mismos. La Secretaría General del organismo tendrá sede permanente en la ciudad de Quito, Ecuador, aunque temporalmente se ubica en Brasilia.

La Secretaría General debe apoyar las demás instancias en el cumplimiento de sus funciones, a la vez que propone iniciativas y efectúa el seguimiento a las directrices de estos órganos, así como preparar las diversas reuniones, informes y proyectos de la institución. La Secretaría General se encarga, además, de coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los demás órganos.

El Secretario General

El Secretario General será designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez. El Secretario General no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad.

Durante el ejercicio de sus funciones, el Secretario General y los funcionarios de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno ni entidad ajena a UNASUR, y se abstendrán de actuar en forma incompatible con su condición de funcionarios internacionales, responsables únicamente ante esta organización internacional.

En el desarrollo de su institucionalidad, UNASUR ha creado o prevé crear las siguientes instituciones:

- El Banco del Sur, institución financiera del proceso, cuya Acta de Fundación se halla suscrita.
- Parlamento Suramericano, se localizará en Cochabamba, Bolivia
- Consejo de Defensa Suramericano.
- Consejo Energético de Suramerica.

5.5. Importancia y dimensión

La economías de los países de UNASUR, si bien tienen como característica común un nivel de subdesarrollo relativo, presenta dimensiones importantes y más que todo un potencial y una proyección enorme por sus ingentes recursos naturales y por las altas tasas de crecimiento poblacional.

Los mayores productores y exportadores de productos agropecuarios de América del Sur son el Brasil, Argentina y Chile. Brasil es el mayor productor mundial de hierro y manganeso, además de tener la más grande producción de algodón, soya, etanol, carne

bovina y carne de pollo. Argentina es un tradicional exportador de carne a los países europeos y asiáticos, su producción está entre las de mejor calidad en el mundo, también es un productor importante de gas natural y petróleo, y moderado de cobre. Chile es el mayor exportador mundial de cobre y sus exportaciones llegan a diversos mercados mundiales. Perú es el primer productor de plata en el mundo, quinto en oro, segundo en cobre y segundo en zinc.

La extracción y exportación de petróleo es notable en Venezuela, dueña de grandes reservas. También son importantes en hidrocarburos la Argentina, Ecuador y el Brasil, donde recientemente se han descubierto enormes reservas de petróleo en el océano Atlántico. Bolivia es destacada por la producción de gas natural, contando con importantes reservas de esta materia, así como por tener la mayor reserva mundial de litio (Salar de Uyuni). Uruguay, cuenta con un importante sector agroexportador y es también un país de alto desarrollo humano.

En todo caso, la economía brasileña es la más diversa en América del Sur, con una amplia ventaja en casi todas las áreas en comparación con los otros países de la región. Brasil es parte de la teoría BRIC (Brasil, Rusia, India y China) que señala que en el año 2050 figurarán entre las economías más grandes del mundo.

Si se analizan las estadísticas, la región suramericana, en forma conjunta, presenta los siguientes datos actuales:

- Tiene un PBI conjunto de 3.886.780 millones de dólares, lo que la convierte en la quinta economía más grande del mundo
- Tiene una población de más de 380 millones de personas.
- El PIB per cápita llega a 10.228 de dólares, en la posición centésimosegunda (102) de las economías del mundo.
- Tiene una superficie superior a 17 millones de kilómetros cuadrados, más que cualquier nación, y en cuarto lugar si se la compara con otros bloques internacionales.
- Sus ingresos por exportación están entre 452.502 y 481.856 millones de dólares
- Sus pagos por importación ascienden a 345.930 millones de dólares.
- Posee el 30% de las fuentes de agua dulce del mundo.
- Tiene ocho millones de kilómetros cuadrados de superficie forestal.
- Está ubicada entre los dos principales océanos del mundo.
- Es el primer productor y exportador de alimentos del mundo.
- Tiene importantes reservas de hidrocarburos.
- La gran mayoría de sus habitantes habla dos idiomas mutuamente inteligibles (español y portugués).

- Tiene un proyecto de moneda única (Luego de la constitución de Unasur, se comenzó a planear una Unión Monetaria entre los países de la región. Esta moneda comenzaría a circular en el 2010 y sería emitida por el Banco del Sur).

(Fuente: UNASUR)

5.6. Cumbres realizadas

Sin considerar las Cumbres realizadas durante el proceso constitutivo de UNASUR, la primera Cumbre con la que se estrena formalmente la Unión es convocada por la Presidenta Pro Tempore, Michelle Bachelet, con carácter de emergencia en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008. En realidad esta primera cumbre del organismo es convocada para tratar una crisis política interna de Bolivia en el marco de la polarización aguda que vivía este país por el enfrentamiento político entre el gobierno central y los gobiernos regionales autónomos. En esta reunión, convocada a gestión del gobierno boliviano, se acordó solidarizarse con este gobierno y dar "su más pleno y decidido respaldo a Bolivia", es decir se dirime una diferencia de política interna, pero sobre la base de considerar las versiones de una sola de las partes en conflicto.

La segunda Cumbre de UNASUR, se realizó el 10 de agosto de 2009 en Quito, Ecuador, en oportunidad de asumir el Presidente Correa nuevamente la Presidencia de ese país y en cuyo marco también se transfirió la Presidencia Pro Tempore de UNASUR al Ecuador. En esta reunión, además se debatió como tema principal el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos, mediante el cual se autoriza a este último la utilización de bases militares colombianas por efectivos estadounidenses con el propósito de intensificar el control del tráfico de drogas y el terrorismo, considerado por algunos países, especialmente por Venezuela y Bolivia, como un riesgo a la soberanía suramericana.

Se trasladó, de esta forma, al escenario de la UNASUR un conflicto que tensiona desde hace tiempo las relaciones de Colombia con sus vecinos Venezuela y Ecuador y que se motiva en la sospecha que estos últimos países brindan una cooperación encubierta o toleran la presencia en sus zonas fronterizas de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), grupo guerrillero de antigua data que opera en este país y que ha derivado en un foco de terrorismo, secuestro y narcotráfico que afecta profundamente la estabilidad y la paz de la sociedad y del gobierno colombiano. Estas complejas relaciones se conflictuaron mucho más cuando, en marzo de 2008, aviones colombianos atacaron y aniquilaron a un grupo de las FARC en territorio fronterizo ecuatoriano, lo que originó una crisis política, diplomática y casi militar - rompimiento de relaciones diplomáticas de parte del Ecuador y la reacción y amenaza airada por parte de Venezuela de movilizar tropas contra Colombia – situación difícilmente superada en una reunión de emergencia del Grupo de Río en la República Dominicana.

No obstante, en forma posterior y con base en las informaciones provenientes de las computadoras portátiles del Comandante del grupo de las FARC capturadas en el operativo, según la versión de Colombia existían fuertes indicios de una relación muy próxima y de protección del grupo terrorista por los gobiernos de Venezuela y Ecuador. Para complicar aún más la situación, en operativos colombianos posteriores se logró capturar armamento bélico en poder de una facción de las FARC, resultando tratarse de armas adquiridas de un país europeo por el Gobierno de Venezuela, el cual no pudo dar una explicación coherente de la posesión de este armamento por las FARC.

Es en este marco de conflictos muy sensibles, que Colombia decide autorizar la presencia de efectivos estadounidenses en siete bases militares en su territorio, decisión que nuevamente provocó reacciones airadas de Venezuela, que congeló sus relaciones diplomáticas con Colombia. El Presidente de Colombia, Alvaro Uribe, realizó una gira por los otros países de la región informando y explicando las razones de esta decisión en forma previa a la Cumbre de UNASUR en Quito, la cual no contó con su presencia ni con la del Presidente del Perú, dando lugar a que la reunión se convirtiera en un foro dominado por las reacciones de condena por parte de Venezuela, secundada especialmente por Bolivia.

Esta situación de conflicto dio lugar a la convocatoria inmediata de otra Cumbre de UNASUR para seguir tratando el tema, la que se realizó en Bariloche, Argentina el 28 de agosto de 2009, con la presencia de todos los mandatarios de los países miembros. En esta reunión, pese a las tensiones previas y a las posiciones de Venezuela y Bolivia, se dio un análisis más sereno especialmente por la actitud moderadora del Brasil, se escucharon las justificaciones de Colombia que apuntaban más que todo a la necesidad de un control efectivo del tráfico de drogas y se descartaron las propuestas de alianzas militares y de creación de escuelas de defensa regional formuladas por Venezuela y Bolivia, respectivamente. Al final, el problema no pasó del nivel de simples recomendaciones, pero dejó claramente establecido el posicionamiento y los radicalismos que marcan las relaciones en la región.

No obstante, ante la formalización del acuerdo entre Colombia y los Estados Unidos para el uso de bases militares, Venezuela volvió a la carga en noviembre del 2009 a través de la convocatoria de su Presidente a las Fuerzas Armadas de su país a prepararse para la guerra ante la invasión a Suramérica por parte de los Estados Unidos (presencia americana en bases militares colombianas). Esta sorpresiva convocatoria fue acogida en forma inmediata por Bolivia que a su vez convocó a una reunión de emergencia a los países del ALBA para la organización de una fuerza conjunta para defender a la región de la invasión norteamericana. Estas actuaciones, calificadas de extremadamente irresponsables con la región, motivarán seguramente una nueva cumbre de los países de la UNASUR.

5.7. Críticas a la conducción del organismo

Pese a la todavía corta vigencia de UNASUR, ya se han levantado opiniones críticas que señalan que la organización es solamente un escenario que se aprovecha para la vosingleria y manipulación política de posiciones radicales, que no ha producido sino tensiones entre los países y que a llevado a actuaciones inconducentes de injerencia como en el caso de Bolivia.

En septiembre de 2008, UNASUR tuvo una prueba de fuego, al ser el instrumento que supuestamente desactivó un potencial conflicto secesionista en Bolivia. Lamentablemente en esta oportunidad la actuación de UNASUR y la de su Presidenta fueron desafortunadas, por cuanto realizaron un acto de injerencia directa en un problema interno magnificado en ese país, sin un conocimiento pleno de la realidad de la situación, pues no se trataba de un intento secesionista, como se lo hizo aparecer, sino de una secuela de problemas regionales que desde hace varios años se vienen enfrentando alrededor de las pretensiones de una mayor descentralización y autonomía por parte de las regiones, frente a un gobierno exageradamente centralista y que mediante un populismo recalcitrante recortó los recursos regionales para trabar las demandas de autonomía. Todo ello llevó a manifestaciones airadas en las regiones afectadas y culminó con un enfrentamiento en la zona amazónica del Departamento Pando.

Esta situación derivada de deficiencias en la administración interna del país, fue magnificada como un intento de derrocar al gobierno y llevada a la consideración de toda una cumbre de UNASUR – su primera cumbre -, la que con sólo la versión unilateral del gobierno boliviano se despachó una solemne resolución de apoyo al mismo, tomando partido en una disputa esencialmente interna entre las prefecturas departamentales y el gobierno boliviano.

Este, lamentablemente, fue el debut de intervención de una organización tan importante y de alcance regional, cuya misión es velar por el interés conjunto y porque impere la democracia en los países suramericanos. Todo esto culminó, para peor, con la designación por parte de UNASUR de una Comisión para que investigara los hechos sucedidos en Pando, para lo cual se designó a conocidos militantes de la antigua izquierda radical argentina, actualmente afines política e ideológicamente al gobierno de Bolivia, los que indudablemente emitieron un informe (Informe Mattarolo) completamente parcializado, sirviendo el mismo de base para acciones represivas por parte del gobierno y a una masiva violación de derechos humanos en esta región. Pero lo curioso del informe es que reportaba la muerte de varias personas de sectores movilizados por el gobierno que, sin embargo, muy poco tiempo después fueron apareciendo vivas y en perfecto estado de salud.

Hoy en día en Bolivia, la opinión sobre la validez del informe Mattarolo, la resolución y la misma imagen de UNASUR, responden a estos gruesos errores de actuación y conducción del organismo.

En el caso de la nueva Presidencia Pro Tempore, a cargo del Presidente Correa del Ecuador, tampoco se considera adecuado que su gobierno convierta UNASUR en un escenario que trata de resolver conflictos de los cuales este país es parte comprometida y que, en función de su alineación, haya privilegiado la influencia y las posiciones del ALBA en este foro.

6. COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y DEL CARIBE

En el marco de la XXII Reunión del Grupo de Río, denominada también como la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, reunida el 22 y 23 de febrero de 2010 en la ciudad de Cancún, México, 25 Presidentes de países de Latinoamérica y el Caribe, aprobaron por aclamación crear un nuevo bloque regional sin Estados Unidos ni Canadá.

Según la Declaración emitida y hecha conocer por el Presidente de México, el nuevo grupo – que carece aún de denominación oficial y cuyos estatutos serán definidos en la cumbre a ser realizada en Venezuela el año 2011 – “deberá prioritariamente impulsar la integración regional con miras a la promoción de de nuestro desarrollo sostenible, impulsar la agenda regional en foros globales y tener un mejor posicionamiento ante acontecimientos relevantes mundiales”. “La región requiere de una instancia de concertación política fortalecida que afiance su posición internacional y se traduzca en acciones rápidas y eficaces que promuevan los intereses latinoamericanos y caribeños frente a los nuevos temas de la agenda internacional” establece otro párrafo de la Declaración.

Entre otras de las principales decisiones adoptadas en la Cumbre, destacan la declaración de solidaridad con Haití, la que pide poner fin al bloqueo de Estados Unidos sobre Cuba y la que defiende los derechos de Argentina sobre las Islas Malvinas frente al Reino Unido.

En realidad, la intención formal de los países participantes es que esta nueva entidad regional asuma el “patrimonio” del Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), mecanismos que en tanto no culmine el proceso de constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos se mantendrán de forma unificada con sus respectivos métodos de trabajo, prácticas y procedimientos a fin de asegurar el cumplimiento de sus mandatos.

La creación de esta nueva instancia regional de consulta y coordinación política, concebida como “ un espacio regional propio que una a todos los Estados”, levantó entusiastas reacciones como las de Cuba y Brasil que coincidieron en el carácter “histórico” del acuerdo que permitirá conquistar una “personalidad propia como región”. No faltaron, sin embargo, posiciones críticas como la del Presidente saliente de Costa Rica, quien lamentó que los países latinoamericanos sean “escleróticos e hipertrofiados” censurando que Honduras no fuera invitada a la Cumbre por seguir fuera de la OEA, así como que se reunan invocando la unidad “países que se arman los unos contra los otros” denunciando la existencia de una “guerra armamentista” en el Continente.

Lo sintomático de la “Cumbre de la Unidad”, fue que este importante evento arrancara con un episodio de enfrentamiento verbal que llegó a la diatriba y al insulto personal entre los Presidentes de Venezuela y Colombia.

En todo caso, ojalá que este nuevo bloque regional, que como es público se motiva en el afán de algunos países de desplazar a los Estados Unidos de los foros regionales y de reincorporar plenamente a Cuba al sistema interamericano, responda a los verdaderos intereses de América Latina y el Caribe, asuma su representación legítima ante un sistema internacional cada vez más excluyente y no se agote en un estusiamo ideologizado circunstancial o solo sirva para duplicar o sustituir funciones de otras instancias regionales existentes (OEA, SELA y el mismo Grupo de Río), limitándose a seguir multiplicando la constelación de organismos regionales sin trascendencia real para nuestros países.

7. URUPABOL

Durante la visita oficial del nuevo Presidente del Uruguay a Bolivia, 13 de marzo de 2010, ambos presidentes, mediante una declaración conjunta suscrita en la ciudad de Cochabamba, ratificaron su decisión de concretar mayores mayores lazos de integración entre ambos países y Paraguay, mediante la restauración y consolidación del mecanismo trilateral URUPABOL. Este mecanismo estuvo vigente en las décadas de los años 60 y 70 y constituía un acuerdo de coordinación y acción conjunta de los tres países en el Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pero sin mayor trascendencia en otras dimensiones de integración.

La idea de reestablecer URUPABOL, según la declaración conjunta, responde al interés de iniciar un proceso de integración física, energética, de transportes y servicios logísticos entre los tres países. En el marco de la reunión, asimismo, el Uruguay manifestó su interés por gas boliviano y ratificó su oferta de conceder a Bolivia una conexión atlántica a través de la Hidrovía Paraguay-Paraná y puertos uruguayos. Esta oferta uruguaya data igualmente de la década de los años 70, cuando se concedió una zona franca y el uso del puerto de Nueva Palmira sobre el Río de la Plata para el comercio boliviano.

En todo caso, resulta interesante que los dos países más chicos del MERCOSUR y el país más chico de la CAN retomen un impulso de aproximación y de restauración de antiguos proyectos conjuntos sin realización, que en su momento estuvieron contemplados en el proceso de la Cuenca del Plata del cual participan, como también Bolivia y Paraguay comparten el tratamiento de PMDERs en el marco de la ALADI.

CAPÍTULO XIV

PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN OTRAS REGIONES

Caribe: Comunidad Económica del Caribe (CARICOM).- Tratado de Libre Comercio de América del Norte: TLC y TLCAN (1994) .- Asia-Pacífico: ASEAN y APEC .- Procesos de Integración en África.

1. CARIBE: COMUNIDAD ECONÓMICA DEL CARIBE(CARICOM)

1.1. Antecedentes

La comunidad fue creada por el Tratado de Chaguaramas suscrito entre los primeros ministros de Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago el 4 de julio de 1973. El proceso nació bajo el nombre de Comunidad y Mercado Común del Caribe con el objetivo de fortalecer sus lazos e integrar un mercado común en la región del Caribe.

El Tratado fue modificado en febrero de 1992 para cambiar el nombre del organismo al actual de la Comunidad del Caribe, CARICOM (por su sigla en inglés) y para redefinir sus objetivos.

1.2. Países Miembros

Actualmente cuenta con 15 miembros plenos, 5 miembros asociados y 7 miembros observadores, la mayoría de los cuales pertenecen a la Mancomunidad Británica de Naciones.

Los miembros plenos son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, San Cristobal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

Los miembros asociados son: Anguila, Bermuda, Islas Caiman, Islas Turcas y Caicos e Islas Vírgenes Británicas.

Los miembros observadores son: Aruba, Antillas Neerlandesas, Colombia, México, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela.

1.3. Objetivos

Los objetivos que se plantea el CARICOM son:

- La integración económica de los estados miembros a través del establecimiento de un régimen de Mercado Común.

- La coordinación de las políticas exteriores de los estados Miembros.
- Promover la cooperación en los ámbitos educativo, cultural e industrial.

1.4. **Órganos**

Los máximos órganos de gobierno son la Conferencia de Jefes de Estado y el Consejo de Ministros. Los órganos principales son asistidos por 4 Consejos, 3 Comisiones y una Secretaría. Existen además varias instituciones derivadas o asociadas con la Comunidad.

Consejos:

Consejo de Finanzas y Planificación (COFAP)

Consejo de Comercio y Desarrollo económico (COTED)

Consejo de Relaciones Internacionales (COFCOR)

Consejo de Desarrollo Humano y Social (COHSOD)

Comisiones:

Comité de Asuntos Legales: da asistencia legal a los órganos y comités

Comité de Presupuesto: examina el presupuesto y trabaja en el programa de la Secretaría, también da recomendaciones al Consejo de Ministros.

Comité de Gobernadores de Banco Central: da recomendaciones al consejo de finanzas y planificación en materia monetaria y fiscal.

Secretaría:

Constituye el órgano técnico y administrativo del proceso.

Instituciones Derivadas:

Algunas instituciones han sido creadas bajo los auspicios de la Comunidad como el Instituto Meteorológico del Caribe (CMI), la Organización Meteorológica del Caribe (CMO), el Instituto de Investigaciones Agrícolas del Caribe (CARDI), el Centro Regional para la Educación y Entrenamiento en Veterinaria y Salud Animal y el Instituto para la Alimentación y Nutrición del Caribe (INANPC). Otras instituciones se han asociado formalmente con la Comunidad: el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB), la Universidad de Guyana, la Universidad de las Indias Occidentales y la Organización de Estados del Caribe Oriental (OAECS).

1.5. **Idioma Oficial**

Aunque la lengua inglesa es oficial en la mayoría de sus miembros, en 2003 la Comunidad del Caribe acordó hacer del castellano su segundo idioma oficial, y reconoció la necesidad de popularizarlo en la región, para lo que solicitó la ayuda de Cuba y de la Organización de Estados Americanos. Se tomó esa decisión para ayudar a reducir las distancias culturales y de comunicación que la separan de sus vecinos latinoamericanos

1.6. Evaluación

Si se consideran los indicadores económicos de los países que componen el CARICOM, se puede observar que en la mayoría de los casos existe crecimiento económico. Sin embargo, no existe una participación equitativa de todos los países en los costos y en los beneficios del proceso, debido quizá a las evidentes asimetrías que existen entre ellos.

En cuanto a la capacidad de negociación internacional, este es un punto crucial ya que el CARICOM ha concretado tratados con diferentes naciones u organismos de cooperación regional entre ellos el Grupo de los 3 ó G3 (Venezuela, Colombia y México). Venezuela en este caso es uno de los mas activos ya que provee con petróleo a varios de los países del CARICOM y muchas de ellos han comenzado a desarrollar petroquímicas y empresas de productos derivados del petróleo.

En el área de desarrollo social, Cuba que no es miembro del CARICOM provee con médicos a Haití y acepta una cantidad considerable de estudiantes en sus universidades mediante programas de cooperación educativa.

Otros logros han sido los avances realizados para la implementación del pasaporte del CARICOM, que ya mas de tres países han introducido sustituyendo los pasaportes de sus naciones para viajes entre países miembros. Se tiene, asimismo, la fundación de tres recintos universitarios de la Universidad de las Indias Occidentales (ubicados en Barbados, Jamaica y Trinidad).

Sin embargo, algunos analistas piensan que el esquema de integración del CARICOM esta llegando a su límite, porque después de más de 25 años de la creación del CARICOM el intercambio comercial es solo de un 12% , porque las estructuras de producción existentes no pueden sustentar un mayor intercambio a lo que se añade que la inversión intraregional es prácticamente inexistente. A estas dificultades se debe sumar la incorporación de países más grandes como Surinam, Haití y República Dominicana, que hacen más difícil el crear políticas comunes, si bien estas incorporaciones obedecieron a la necesidad de extender los vínculos regionales y extra regionales frente a la globalización y a los alcances de integración que experimentan los países del hemisferio y de la región.

En todo caso, hay que concluir que el CARICOM ha sido un vehículo de desarrollo del Caribe, mientras los países de la región buscan nuevas formas de cooperación para desarrollar sus economías. Además el CARICOM es un grupo de presión internacional efectivo que puede expresarse con impacto regional, dando mas fortaleza a las posturas comunes de los varios y pequeños países de la región.

2. TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

2.1. Antecedentes

A principio de los años ochenta, el Presidente de Estados Unidos Ronald Reagan lanzó la idea de una América del Norte librecambista, iniciativa que fue acogida por el gobierno del Canadá, dirigido por Brian Mulroney, en 1984. A partir de entonces se entablan negociaciones bilaterales de libre intercambio, con la pretensión de concluir un Tratado de Libre Comercio (TLC) en 1987. Posteriormente en 1989 se firma un Tratado de Libre Comercio.

Por su parte México, comenzó el planeamiento de un programa propio que más tarde introduciría las industrias maquiladoras en el norte de su territorio.

Las maquiladoras son básicamente fabricas de capital extranjero (principalmente estadounidense), ubicadas casi en su totalidad a lo largo de la frontera mexicana y se caracterizan por la diversidad de productos que producen, abarcando desde la industria textil hasta la química, pasando por componentes electrónicos, maquinarias y repuestos para automotores. El "programa de maquiladoras", fue impulsado por el gobierno mexicano como respuesta al cierre del programa de braceros, por el cual se autorizaba a trabajadores agrarios mexicanos a realizar trabajos temporales en territorio estadounidense.

En 1990, ante la suscripción del TLC entre Canadá y Estados Unidos, México pide a su vez entablar negociaciones de libre intercambio con Estados Unidos, pero a petición de Canadá las negociaciones se vuelven trilaterales a principios de 1991. Al año siguiente los tres gobiernos concluyen negociaciones y firman el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en diciembre de 1992.

En consecuencia, el TLCAN, conocido también como NAFTA (por sus siglas en inglés), es un bloque comercial entre Canadá, Estados Unidos y México, que establece una zona de libre comercio. Entró en vigor el 1 de enero de 1994.

2.2. Contenido

El TLCAN es considerado como un nuevo modelo de acuerdo comercial a tono con las nuevas áreas y exigencias del comercio internacional y de la OMC. Su contenido comprende las siguientes áreas:

- Primera parte. Objetivos, Aspectos Generales y Definiciones Generales.
- Segunda Parte. Comercio de Bienes: Trato Nacional y acceso de bienes al mercado; comercio e inversion en el sector automotriz, sector textil y el vestido; reglas de origen y procedimientos aduaneros; energía y petroquímica básica; sector agrícola, disposiciones zoosanitarias y fitosanitarias; y salvaguardas.

- Tercera Parte. Barreras Técnicas al Comercio.
- Cuarta Parte. Compras al Sector Público.
- Quinta Parte. Inversión y Comercio de Servicios.
- Sexta Parte. Propiedad Intelectual.
- Séptima Parte. Solución de Controversias.

2.3. **Objetivos**

Los objetivos declarados de TLCAN son:

- Eliminar las barreras aduanales y facilitar los intercambios transfronterizos de bienes y servicios.
- Promover condiciones de competencia en el área del libre comercio.
- Proporcionar protección y aplicación de derechos intelectuales en cada país.
- Crear procedimientos de la implementación y aplicación de este acuerdo, para su administración conjunta, así como la resolución de problemas y solución de litigios.
- Establecer una estructura más trilateral, regional, y multilateral de cooperación para extender y aumentar los alcances de este acuerdo.
- Eliminar barreras al comercio entre Canadá, México y Estados Unidos, estimulando el desarrollo económico y dando a cada país signatario acceso a sus respectivos mercados.
- Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación fronteriza de bienes y servicios con la excepción de personas entre territorios de las partes firmantes.
- Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes.
- Fortalecer la cooperación trilateral para extender los beneficios del Acuerdo.

2.4. **Liberación del comercio**

Para la creación de la Zona de Libre Comercio, una de las partes centrales de la regulación del comercio de bienes es el programa de desgravación arancelaria, mediante el cual se plantea la eliminación progresiva de los aranceles sobre bienes originarios, de acuerdo con listas y categorías de desgravación:

- La categoría A corresponde a la entrada libre de derechos cuando entra en vigor el Tratado.
- La categoría B prevé la eliminación del arancel en un período de 5 años.
- La categoría C prevé que linealmente el arancel va a llegar a cero en un período de 10 años.
- La categoría D, incorpora todos aquellos bienes que estaban exentos del pago de aranceles y que continuarían así, por ejemplo todos aquellos productos mexicanos que se benefician de SGP (Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias) en los Estados Unidos o de un sistema preferencial en Canadá.

- La categoría E que tiene una desgravación en 15 años para productos especiales, por ejemplo el jugo de naranja en Estados Unidos, el maíz y frijol en México.

2.5. Reglas de origen

La eliminación de todas las tasas arancelarias sobre los bienes procede solamente para aquellos que sean originarios de México, Canadá y Estados Unidos. Para determinar cuáles bienes son susceptibles de recibir trato arancelario preferencial son necesarias las reglas de origen. Las disposiciones sobre las reglas de origen contenidas en el tratado están diseñadas para:

- Asegurar que las ventajas del TLCAN se otorguen sólo a bienes producidos en la región de América del Norte y no a bienes que se elaboren total o en su mayor parte en otros países.
- Establecer reglas claras y obtener resultados previsibles.
- Reducir los obstáculos administrativos para los exportadores, importadores y productores que realicen actividades comerciales en el marco del Tratado.
- Eliminar restricciones no arancelarias según convenga.

2.6. Órganos

A diferencia de tratados o convenios similares, no establece organismos centrales de coordinación política, social o técnica. Existe sólo una Secretaría para administrar y ejecutar las resoluciones y mandatos que se derivan del tratado mismo. Tiene tres secciones: La Sección Canadiense, ubicada en Ottawa, la Sección Mexicana, en México, D.F.; y la Sección Estadounidense, en Washington, D.C..

2.7. Acuerdos paralelos

Los acuerdos paralelos sobre cooperación ambiental y en el sector laboral, se negociaron y firmaron en 1993, antes del ingreso en vigor del TLCAN, como resultado de una iniciativa del presidente estadounidense Bill Clinton acogiendo las inquietudes expresadas por el Congreso estadounidense (en su mayoría demócrata) y de varios grupos de presión. Estos últimos expresaron su temor por las condiciones de trabajo y en el terreno del medio ambiente en México. El Congreso ratificó finalmente el TLCAN por un estrecho margen.

2.8. Evaluación

La información oficial del TLCAN se refiere a la zona de libre comercio más grande del mundo, con cuatrocientos seis millones de personas produciendo bienes y servicios por un valor de más de once billones de dólares e intercambios comerciales cotidianos por un valor de cerca de 1.8 millones de dólares estadounidenses. En el marco del TLCAN se estima

haberse creado 19.8 millones de puestos de trabajo desde 1994; así como generado 1.3 billones de dólares estadounidenses en inversiones extranjeras directas, equivalente a un 28% del total mundial.

El TLCAN preveía la eliminación de la mayor parte de las cuotas aduanales sobre el intercambio entre Canadá, México y los Estados Unidos, durante un periodo predeterminado variable, según el caso, de cinco a diez años. Sin embargo, desde la puesta en marcha del TLCAN en 1994, los socios han convenido en realizar tres rondas de eliminación acelerada de las cuotas de aduana. La última ronda se remonta al mes de abril de 1998, cuando Canadá y México convinieron acelerar la eliminación de las cuotas aduanales sobre algunos productos para el primero de enero del 2003, cuando se consideró perfeccionada la zona de libre comercio.

Algunos de los resultados que se afirma generó el TLCAN respecto a sus países miembros, se resumen en los siguientes:

- Las exportaciones de México hacia sus socios del TLCAN son 238 % más que en 1993. El alza de las exportaciones es responsable de más de la mitad del crecimiento real del PIB en México durante este periodo.
- Las exportaciones estadounidenses hacia sus socios del TLCAN se han más que duplicado entre 1993 y 2000, en contraste a una tasa de crecimiento del 52 % de las exportaciones al resto del mundo.
- El comercio total entre los tres socios del TLCAN ha aumentado un 128 % y supera ahora los 676 mil millones de dólares al año. Cada día, los socios del TLCAN efectúan intercambios trilaterales por un valor de 1,800 millones de dólares aproximadamente.
- En el transcurso de los siete primeros años de función del TLCAN, la producción en América del Norte se ha incrementado en más del 30 % en comparación a un crecimiento de un poco menos del 20 % en el transcurso de los siete años precedentes.
- El comercio total durante este periodo aumentó en un 98 % para elevarse a 9,000 millones de dólares canadienses, habiendo aumentado las importaciones mexicanas en un 105 % hasta llegar a los 7,000 millones de dólares canadienses.
- Los Estados Unidos representan para Canadá el 77 % de sus importaciones y el 84 % de sus exportaciones.
- De 1993 a 2000, el valor \$US de las exportaciones canadienses de mercancía hacia Estados Unidos y México ha aumentado un 109 %, mientras que sus exportaciones hacia el resto del mundo se han incrementado en un 29 %.
- Más del 82 % de las exportaciones mexicanas están destinadas a los Estados Unidos.

Por otra parte, el TLCAN ha liberalizado sustancialmente el comercio de servicios y ha abierto los mercados públicos, incluyendo el sector servicios y el de la construcción. El acuerdo impide a las partes el discriminar entre los productores nacionales y los productores extranjeros en el comercio de servicios, de mercado público y de inversiones.

En contraste con el anterior Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, todos los servicios están incluidos mientras no hayan sean excluidos explícitamente de las disposiciones del TLCAN.

El Acuerdo reconoce el derecho de cada país a establecer normas de salud, seguridad, medio ambiente u otras, según sus propias necesidades. Además, el Acuerdo estipula que esas normas no deben ser transgredidas; sin embargo la fuerza de este sistema de protección es discutible como demuestran los múltiples litigios comerciales.

2.9. Críticas

No obstante de los resultados alcanzados, el TLCAN provoca aún cuestionamientos en relación a sus efectos en sus países miembros. Son evidentes, por ejemplo, las posiciones de rechazo expresadas especialmente por las organizaciones gremiales de Estados Unidos que alegan que el traslado de inversiones y de unidades productivas hacia México afectaron y restringieron las oportunidades de empleo en los Estados Unidos. Por su parte en México, existe un reclamo constante por los efectos que producen en el sector agrícola las exportaciones estadounidenses por su mayor competitividad, originadas en sus políticas de subsidios.

En otro aspecto, el acuerdo no trata de la movilización de mano de obra, salvo algunas disposiciones destinadas a facilitar la entrada temporal de comerciantes y de profesionales en sectores restringidos, lo que se considera agrava las condiciones del importante fenómeno de migración que existe desde México a los Estados Unidos.

Estas insatisfacciones, antes de atenuarse se incrementan con el tiempo, especialmente en México donde son ya una constante las impugnaciones que se formulan al TLCAN. En forma reciente, por ejemplo, las organizaciones campesinas y obreras mexicanas organizaron para el primero de febrero de 2008 marchas contra el Tratado y en concreto para renegociar el capítulo agropecuario en defensa de la soberanía alimentaria y en contra de la reforma energética. Las manifestaciones marcharon en muchos estados aunque la mayor fue en el DF, estimada en 200 mil personas. Sin embargo, las manifestaciones concluyeron sin lograr una respuesta favorable por parte del gobierno para renegociar el TLC.

3. ASIA - PACÍFICO: ASEAN Y APEC

3.1. Marco General

Durante las últimas décadas, la formación de diferentes organizaciones de cooperación e integración económica ha sido uno de los rasgos más destacables en esta región. Donde

estos procesos han alcanzado un gran dinamismo y significativo progreso. De hecho la región se caracteriza por ser una de las más dinámicas zonas económicas de la actualidad a la vez que presenta una gran complejidad por sus connotaciones geoestratégicas para el planeta.

Los procesos de cooperación e integración en el Asia se han formado sobre características muy particulares de la región, que han promovido vínculos económicos sobre todo en términos productivos y de flujos financieros y que ha implicado un proceso de una gradual especialización productiva, que partió originalmente del desarrollo de las inversiones japonesas en el área.

El proceso, en general, se ha caracterizado por el desarrollo de pocas instituciones y de mecanismos de bajo compromiso. Al contrario de la clásica integración establecida mediante acuerdos explícitos entre países, como los desarrollados a partir de los años 50 en Occidente, en los procesos asiáticos no existen acuerdos que oficialicen los vínculos comerciales y financieros que de modo fáctico se han fomentado entre los países de la región. A este tipo de integración se la ha denominado de esta forma como la integración “silenciosa” pero “real”, fomentada sobretodo por agentes microeconómicos que han logrado éxitos significativos, pese al bajo perfil de los gobiernos.

Puede sostenerse que Asia, en la mayoría de sus procesos de integración, no ha necesitado un cuerpo supranacional de normas o instituciones, sino sólo un marco de entendimiento conceptual y operativo. De esta forma se han desarrollado varios procesos subregionales específicos, especialmente con la participación de regiones cercanas o fronterizas de diferentes países, llegando a conformar territorios económicos naturales llamados “zonas o triángulos de crecimiento”, motivados por el objetivo de potenciar la cooperación y la complementariedad productiva y económica.

No obstante, dentro de toda la variedad de esquemas de cooperación e integración en Asia-Pacífico, los dos procesos de mayor nivel de institucionalización y desarrollo son la ASEAN y el APEC.

3.2. ASEAN

3.2.1. Naturaleza e importancia

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por su sigla en inglés), es una organización regional de estados del Sudeste asiático creada el 8 de agosto de 1967, constituyendo el proceso de integración más desarrollado en la región. Los principales objetivos de la ASEAN se orientan a acelerar el crecimiento económico y fomentar la paz y la estabilidad de su región. Si bien en las primeras etapas de su desarrollo lo central estuvo

más orientado hacia el campo político, posteriormente la cooperación y el desarrollo económico han alcanzado mayor preponderancia. Actualmente los países de ASEAN propugnan la integración de sus economías, sin dejar de lado una mayor cooperación en cuestiones políticas y de seguridad.

La importancia de la ASEAN radica en la magnitud de su mercado que abarca una población de alrededor 500 millones de personas, así como en el sorprendente y acelerado desarrollo que experimentaron algunos de sus países, denominados los “dragoncitos” o “tigres” asiáticos, pasando en poco años de países sumidos en niveles de subdesarrollo a economías florecientes, demostrando la posibilidad del desarrollo a partir de economías pequeñas con base en políticas productivas y comerciales adecuadas.

3.2.2. Países Miembros

La ASEAN fue fundada en 1967 por cinco países: Tailandia, Indonesia, Malasia, Singapur y Filipinas. Con posterioridad se fueron adhiriendo Vietnam, Laos, Camboya, Brunéi y Birmania, llegando a sus 10 miembros actuales. Al presente cuenta con un país candidato Timor Oriental y con un país observador Papúa-Nueva Guinea. Junto con Japón, Corea del Sur y China forman el foro ASEAN + 3.

3.2.3. Desarrollo

Buscando consolidar la cooperación e integración económica, los países de ASEAN han impulsado una serie de mecanismos para impulsar el intercambio comercial y la inversión con resultados altamente satisfactorios. En materia de intercambio comercial se han logrado estos resultados con base en políticas de fuertes reducciones arancelarias y en materia de inversiones extranjeras directas se ha experimentado una tendencia creciente en toda la región.

En la actualidad, la ASEAN se encuentra construyendo su Área de Libre Comercio (AFTA), como un paso importante para consolidar el proceso de integración económica. El esquema de libre comercio contempla tratamientos diferenciados en función de los distintos niveles de desarrollo, para el 2010 se halla previsto terminar el proceso de liberalización en los seis países más desarrollados y para el 2015 para los países de economía más atrasada o de reciente incorporación, con la posibilidad de evaluar la inclusión de productos sensibles hasta el 2018.

Pese a los avances significativos del programa de liberación del comercio, se dan todavía algunas circunstancias que obstaculizan su desarrollo, como la profunda diferencia en los niveles de desarrollo entre los países miembros, que entraña grandes desafíos para los países de menor economía que se verán obligados a abrir sus mercados a productos mucho

más competitivos que su propia producción, así como existen también dificultades entre las principales economías de la ASEAN que se enfrentan en el mercado mundial con los mismos productos, lo que provoca que sean más competitivas que complementarias.

3.2.4. ASEAN + 3

La crisis suscitada en la región a partir de 1997, estimuló la búsqueda de nuevos mecanismos de concertación que impulsaran las relaciones económicas y políticas en los países de la misma. En este contexto tuvo lugar la creación del ASEAN+3, integrada por los 10 países de la ASEAN más China, Corea del Sur y Japón, pretendiéndose así constituir una plataforma regional de dialogo, consulta, intercambio y cooperación entre las naciones del noroeste y del sudeste asiático.

Se espera que este mecanismo prospere hasta convertirse en un instrumento para promover el comercio, las inversiones la transferencia de tecnología y el conocimiento, así como una vía para la discusión conjunta sobre problemas regionales y mundiales. En el marco de este foro, se han firmado acuerdos de libre comercio entre ASEAN-China, ASEAN-Japón y ASEAN-India, así como se están produciendo importante flujos de inversión desde los principales países inversionistas de la región. Como proyección, se vislumbra el tránsito hacia la creación de una zona de libre comercio de Asia Oriental.

En cuanto a la cooperación, esta se ha centrado especialmente en el campo financiero, motivada quizá por la crisis del 97 y que tiene como principal objetivo el facilitar liquidez a los países del área mediante el establecimiento de un sistema de intercambio de monedas y la unión de reservas internacionales. De este modo, los miembros de la ASEAN y sus socios de diálogo se benefician de una posición ventajosa y segura ante turbulencias futuras, al contar con un respaldo monetario alternativo.

En materia industrial, se marca una tendencia regional en el tránsito de industrias de uso intensivo de mano de obra a industrias de un uso cada vez más intensivo de capital y tecnología, lo que contribuirá a potenciar las ventajas dinámicas de la región.

En resumen, puede decirse que los procesos de integración han progresado mucho en los últimos años, tanto desde el punto de vista de número de esquemas, bilaterales y regionales, como del desarrollo cualitativo y la consolidación de los existentes.

3.2.5. Proyecciones

En forma reciente, 13 países asiáticos, los diez de la ASEAN más China, Japón y Corea del Sur, se comprometieron a reforzar sus lazos económicos y políticos con la pretensión de analizar las vías que permitan crear un mercado común y una moneda única en todo

Extremo Oriente. Los trece aglutinan una población de 2.000 millones de personas y sus economías suman anualmente 7,75 billones de dólares. La cumbre de los diez de la ASEAN con sus tres potentes vecinos del norte, hizo votos por la creación de "una unión aduanera, un mercado común y una moneda única" que, de llevarse a efecto, sería un muy serio competidor tanto de la Unión Europea como de Estados Unidos.

En todo caso, se vislumbra que a través de los procesos de diálogo, cooperación e integración, los países de esta región puedan aprovechar los efectos de esta sinergia de desarrollo para fortalecer sus economías y contribuir a que Asia – Pacífico consolide su rol propulsor del dinamismo de la economía mundial en el siglo XXI.

3.3. APEC

3.3.1. Naturaleza e importancia

El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por su sigla en inglés) es un foro multilateral creado en 1989 a iniciativa de Australia. Está formado por 21 países y territorios de los dos orillas del Pacífico, por la parte asiática lo integran 12 países, mientras que por la parte americana incluye a 5 países, más la membresía de Australia, Rusia, Nueva Zelanda y Papúa Nueva Guinea.

Desde sus inicios fue concebido como un foro transpacífico de cooperación económica de carácter intergubernamental que trata temas relacionados con el intercambio comercial, coordinación económica y cooperación entre sus integrantes. Como mecanismo de cooperación y concertación económica está orientado a la promoción y facilitación del comercio, las inversiones, la cooperación económica y técnica y al desarrollo económico regional de los países y territorios de la cuenca del Pacífico.

La importancia del APEC radica en que se trata del único ejemplo de acuerdo de cooperación intercontinental, puesto que participan del mismo países pertenecientes a la cuenca del Pacífico que comprende a buena parte de países asiáticos, norteamericanos y latinoamericanos con costas sobre el Océano Pacífico. La suma del Producto Nacional Bruto de las 21 economías que conforman el APEC equivale al 53% de la producción mundial, agrupa al 40% de la población mundial y en conjunto representan el 47% del comercio global.

La APEC no tiene un tratado formal, sus decisiones se toman por consenso y funciona con base en declaraciones no vinculantes. Tiene una Secretaría General, con sede en Singapur, que es la encargada de coordinar el apoyo técnico y de consultoría. Cada año uno de los países miembros es huésped de la reunión anual de la APEC. La cumbre del año 2007 se realizó en Australia y la cumbre del 2008 se realizó en Lima, Perú.

3.3.2. Países Miembros

Sus actuales miembros por son los siguientes:

Australia, Brunéi, Canadá, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Tailandia, Estados Unidos, China Taipei, Hong Kong, China, México, Papúa Nueva Guinea, Chile, Perú, Rusia y Vietnam.

3.3.3. Actividades y Desarrollo

Si bien el esquema de APEC es el de mayor dimensión entre los de cooperación e integración, constituye sin embargo el proyecto más informal dentro de los esquemas regionales institucionalizados. Es por tanto un foro extremadamente amplio y complejo, formado por países y territorios con diferentes niveles de desarrollo y sistemas políticos, un mosaico de culturas, religiones y maneras de pensar.

No obstante, su sistema de concertación se basa en ciertos principios rectores entre los cuales se destacan el consenso en la toma de decisiones, la combinación de medidas individuales y de iniciativas colectivas, la flexibilidad y la aplicación voluntaria de los acuerdos.

Su accionar se sustenta sobre tres pilares básicos: 1) la liberalización comercial y de inversiones; 2) la facilitación de negocios; y 3) la cooperación económica y técnica entre sus miembros.

El tema de mayor atención hasta el presente ha sido el de la liberalización comercial, donde el objetivo propuesto es crear un área transpacífica de libre comercio que irá incluyendo progresivamente a los países según su nivel de desarrollo. En ese sentido se han establecido dos plazos, hasta el 2010 para los países desarrollados y hasta el 2020 para los países en desarrollo.

El proceso de liberalización se ha extendido también a los servicios financieros, a fin de motivar el crecimiento de los sistemas bancarios, campo en el cual el papel y peso que Japón y los Estados Unidos ejercen es indiscutible. Otro campo prioritario es el relativo a las inversiones, sobre todo el de la inversión extranjera directa, habiéndose establecido un conjunto de principios y disposiciones destinadas a garantizar el incremento de los flujos de capital entre sus países miembros, particularmente desde Estados Unidos y Japón.

No obstante, el proceso a pesar de sus potencialidades tiene sus grandes limitaciones, entre las que se destacan la imposibilidad del foro de aplicar políticas coherentes frente a las emergencias regionales como la crisis asiática del 97, así como la mantención de políticas proteccionistas de los Estados Unidos y Japón a pesar de que el esquema propugna el libre comercio.

4. PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN ÁFRICA

4.1. Marco General

África puede considerarse pionera de los ensayos integracionistas contemporáneos a nivel mundial. Ya en 1910 se estableció la Unión Aduanera de África Austral, primer intento de integración económica en el continente y en el mundo, y de la que es heredera la actual Unión Aduanera de África Austral (SACU). Sin embargo, recién en los años 70 se inician procesos integradores cuyo desarrollo tuvo un carácter distinto pero una motivación común. Se puede decir que la integración regional tuvo en esa época dos objetivos principales: 1) la superación o por lo menos la mitigación de las fronteras artificiales erigidas por el colonialismo entre los pueblos africanos; y 2) el fin de la dependencia neocolonial de los nuevos estados africanos, bajo el principio común del pan-africanismo.

Por tanto, los países del África si bien conocen de la experiencia del regionalismo desde hace décadas, sus tentativas resultaron fallidas en la mayoría de los casos. Tal afirmación se sustenta al observarse el discreto volumen del comercio intraregional y la desigualdad creciente en materia de industrialización y desarrollo, entre otros indicadores. Y es que las estrategias de integración se inspiraron generalmente en el modelo de sustitución de importaciones, que ya había demostrado limitaciones en su aplicación en todas las regiones donde fue intentado.. Esta orientación de política económica resultó en un marcado carácter proteccionista en los modelos de integración ensayados, lo que obstaculizó el éxito de las propuestas.

Es recién a partir de los años noventa - una década de cambio fundamental en Africa – cuando una oleada de democratización sacudió el Continente, dando lugar, como una de sus consecuencias, a procesos de cooperación e integración regional en todas las regiones del mismo.

Son por tanto los años finales del siglo XX, marcados por el fenómeno de la globalización, que surge todo un auge de los procesos africanos de integración regional, especialmente entre los países del África Subsahariana. Las preocupaciones africanas descansan, sobre todo, en la necesidad de superar lo limitado de sus mercados y la marginalidad creciente en un mundo dominado por pujantes bloques comerciales. A esto se añade la constatación que los principales actores del comercio mundial – Estados Unidos y la Unión Europea – se muestran altamente proteccionistas precisamente en aquellos sectores donde los países africanos podrían ser competitivos.

Es así que en África se fueron generando alrededor de 30 agrupaciones de integración comercial de carácter regional, con dos o más de ellas en casi cada una de las subregiones

del Continente. Según datos de la Comisión Económica para el África (CEA), en promedio, para el año 2004, cada nación africana pertenecía a más de una de estas agrupaciones. De los 54 países africanos, 26 son miembros de dos agrupaciones económicas regionales, 20 pertenecen a tres y una nación, la República Democrática del Congo, es miembro de cuatro. Solo 6 países mantienen su adhesión a solo una comunidad económica. Por otra parte, 34 son las naciones africanas Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Al Continente africano se lo divide generalmente en dos grandes regiones: la de África del Norte y la África Subsahariana (al sur del Sahara). Esta última comprende a su vez a tres subregiones: África del Oeste, África Central y África del Este y África del Sur. En función de estas regiones y subregiones, se pueden localizar los principales procesos de integración en la siguiente forma:

África del Norte: Unión Árabe del Maghreb (UMA) y Comunidad de Estados del Sahel-Sahara (CEN-SAD).

África Subsahariana, con sus tres subregiones y procesos:

África del Oeste: Unión Económica y Monetaria del África del Oeste (UEMOA); Comunidad Económica del África del Oeste (CEDEAO); y Unión del Río Mútu.

África Central: Comunidad Económica del África Central: Comunidad Económica de Estados de África Central (CEEAC); Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC), y Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos.

África del Este y África del Sur: Mercado Común para el África del Sur y el Este (COMESA); Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD); Comisión para el Océano Índico; Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC); y Unión Aduanera del África Austral (SACU).

En consecuencia, a pesar de las ideas de unidad panafricana, en la actualidad África se caracteriza por una diversidad de tratados de integración de carácter subregional. En todo caso los procesos más importantes se ubican entre los países del África Subsahariana, los que se destacan por factores como su representatividad geográfica, cantidad de países miembros, éxitos relativos y perspectivas futuras, así como por su importancia regional y proyección internacional.

4.2. Principales procesos, miembros, objetivos y estado actual

Con el propósito de sistematizar la información, se transcribe la excelente síntesis de los principales procesos africanos, contenida en el interesante trabajo de Jacqueline Laguardia Martínez (publicado en Monografías.com >Economía):

COMUNIDAD	MIEMBROS	OBJETIVOS	ESTADO ACTUAL
Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC)	Camerún, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana y Chad.	Unión Económica	Aún no se establece como Zona de Libre Comercio (ZLC). Sin embargo, funcionan convenios que regulan las inversiones, los pagos y el transporte terrestre. Es una Zona Monetaria vinculada a la Zona Franco, por lo que se subordinan a un Banco Central Regional y posee además una Comisión Bancaria.
Comunidad Económica de Estados de África Central (CEEAC)	Angola, Burundi, Camerún, Congo, Chad, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Rwanda y Sao Tomé y Príncipe	Unión Económica	La implementación de una ZLC aún está en consideración.
Mercado Común para África del Este y el Sur (COMESA)	Angola, Burundi, Comores, Djibouti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, República Democrática del Congo, Rwanda, Seychelles, Sudán, Swazilandia, Uganda, Zambia y Zimbabwe	Mercado Común	Funciona como ZLC desde octubre de 2000 y como Unión Aduanera desde diciembre de 2004. Existen criterios de convergencia para la política macroeconómica. El programa de armonización monetaria considera una Unión Monetaria hacia el 2025. En 2003 aprobaron un marco común para el funcionamiento bancario.
Unión Económica y Monetaria del África del Oeste (UEMOA)	Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Senegal y Togo.	Unión Económica	Unión Aduanera alcanzada desde 1996 para los productos de agricultura y artesanía, y desde 2000 para las manufacturas, asumiendo una tarifa exterior común. También han logrado la armonización de leyes mercantiles y convergencia macroeconómica establecida, especialmente en lo relativo al manejo del presupuesto. Es una Zona Monetaria vinculada a la Zona Franco, por lo que se

COMUNIDAD	MIEMBROS	OBJETIVOS	ESTADO ACTUAL
Comunidad Económica del África del Oeste (CEDEAO)	Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea – Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.	Unión Económica	<p>subordinan a un Banco Central Regional y posee además una Comisión Bancaria creada en 1990.</p> <p>Se propone el establecimiento de la ZLC y la Unión Aduanera antes de 2007, a partir de la real eliminación de tarifas para bienes no procesados. Aquellos países que no pertenecen a la UEMOA prevén la creación de una segunda zona monetaria para su posterior fusión con la zona monetaria UEMOA, que desembocará en una única zona monetaria CEDEAO. Mantienen la convergencia de las políticas macroeconómicas, y mecanismos de paz y seguridad adoptados. Exhiben una nomenclatura aduanera común. Desarrollan proyectos relativos a la construcción de rutas intracomunitarias, las telecomunicaciones y el desarrollo de recursos agrícolas, energéticos e hidráulicos.</p>
Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC)	Angola, Bostwana, Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, República Democrática del Congo, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.	Unión Económica	<p>ZLC lanzada desde septiembre del 2000, y mecanismos de paz y seguridad adoptados. Exhiben avances en el enlace de las redes energéticas nacionales y en una mayor seguridad alimentaria, así como en el desarrollo de proyectos relativos a la rehabilitación de caminos y carreteras, puertos y líneas férreas. Aún confrontan problemas con las reglas de origen para algunos productos. Desde 1997 se negocia un Protocolo para Finanzas e Inversiones. A finales de 2004 se crea un Comité de Supervisores Bancarios para armonizar las legislaciones bancarias y supervisar sistemas y prácticas bancarias.</p>

COMUNIDAD	MIEMBROS	OBJETIVOS	ESTADO ACTUAL
Unión Aduanera del África Austral (SACU)	Bostwana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Swazilandia. Es la más antigua unión aduanera del mundo, y surge en 1969 como sustitución de la Unión Aduanera de 1910.	Unión Aduanera	La Unión Aduanera es una realidad, así como un acuerdo monetario entre sus miembros con la excepción de Bostwana.
Comisión para el Océano Índico (COI)	Comores, Madagascar, Mauricio, Seychelles y Reunión (esta última isla pertenece a Francia).	Comisión creada para promover el desarrollo sostenible a partir de la cooperación en comercio, medio ambiente y política exterior.	Novedoso programa comercial y creación de la Universidad Virtual del Océano Índico.
Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD)	Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Somalia, Sudán y Uganda.	Unión Económica	Elaboración de programas multilaterales en áreas claves tales como agricultura y medio ambiente, asuntos políticos y humanitarios y la cooperación económica regional.

4.3. Principales experiencias en el África Subsahariana

Como ya se mencionara, es la década de los años 90 cuando se renueva el interés por la integración, especialmente en el África Austral, donde se destaca la SACU, cuyo éxito relativo se explica por la participación de Sudáfrica, país de mayor desarrollo del subcontinente y que ya tiene incluso un Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea. Dicha razón también justifica el impulso recibido por la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC), cuya viabilidad como comunidad económica se vio reforzada a partir de la adhesión de Sudáfrica en 1994 tras la derrota del régimen del apartheid. Es, por tanto, en el África Austral donde más se ha progresado en la formulación de las iniciativas de integración, tanto en el plano comercial como en el financiero, con un marcado protagonismo de la banca privada sudafricana.

En África del Este, el imperio británico dejó una buena estructura de instituciones encargadas de coordinar las acciones en asuntos relativos a las aduanas, la recolección de impuestos, las infraestructuras de transporte y la política monetaria entre Kenya, Uganda y Tanganika, que después devendría en la Tanzania actual. Sin embargo, esta herencia no sobrevivió a las crecientes divergencias ideológicas y económicas de estas tres naciones, lo

que conllevó al fracaso de la Comunidad del África del Este (CAE) en 1973 y que ha sido recientemente relanzada.

En el África del Oeste, si bien encontramos numerosos organismos intergubernamentales que trabajan sobre las cuestiones de integración y existen, teóricamente, las condiciones propicias para la cooperación, los resultados concretos son poco alentadores pues en la mayoría de los casos los países involucrados participan a su vez en varios esquemas contruidos sobre objetivos y estrategias divergentes. La Comunidad Económica del África del Oeste (CEDEAO) tuvo una influencia positiva en el comercio intrarregional apenas verificada su conformación, pero la expansión de los intercambios fue deteriorándose con el paso del tiempo.

Por su parte, la Unión Económica y Monetaria del África del Oeste (UEMOA), exhibe progresos notables al instituir una tarifa exterior común en enero de 2000, así como un conjunto de reglas jurídicas. Se nota además una interacción política creciente, que se manifiesta sobretudo en las actividades de mantenimiento de la paz en Liberia y Sierra Leona. En el seno de la UEMOA se ha comenzado a discutir sobre la convergencia de las monedas y la creación de una Zona Monetaria Única. Este propósito resulta beneficiado por la existencia de un Banco Central Regional, creado para el funcionamiento de la Zona Franca.

Los esquemas de integración ensayados en África Central no se destacan particularmente, clasificando como la zona con menos avances que mostrar. Ni la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC), ni la Comunidad Económica de Estados de África Central (CEEAC), han sido capaces de establecer Zonas de Libre Comercio exitosas. La CEMAC, más bien ha avanzado en la integración financiera con un Banco Central Regional junto a otras estructuras regionales de control bancario con el fin de eliminar las trabas administrativas al proceso de integración financiera en la región.

Por otra parte y como comentario general, las instituciones económicas regionales de África Subsahariana a menudo han jugado un rol importante en el plano militar. Los Estados han otorgado a los acuerdos de integración un rol político demasiado ambicioso y el simple hecho de que las organizaciones regionales se comprometan en operaciones de mantenimiento de la paz es una muestra de la imposibilidad de los países de ofrecer un ambiente más estable a la política continental.

4.4. Avances y Proyecciones

A pesar de las numerosas dificultades y amenazas que conspiran contra el avance de la integración, podemos constatar algunos éxitos relativos. Tal es el caso de la consecución de Zonas de Libre Comercio en la mayoría de las comunidades regionales. También se

aprecian esfuerzos significativos en lo relativo a la convergencia macroeconómica y en las negociaciones para el establecimiento de un esquema de integración regional que abarque la totalidad del continente. Como un primer antecedente contemporáneo en este sentido se halla el Tratado de la Comunidad Económica Africana (CEA) de 1991, más conocido como el Tratado de Abuja, que plantea un proceso de 6 etapas que culminaría con el establecimiento de un Mercado Común Africano, apoyándose en las comunidades económicas regionales como pilares básicos.

Sin embargo, los propósitos mayores y más recientes referidos a la integración continental se recogen en la Acta Constitutiva y la Carta de la Organización de la Unidad Africana (OUA), remplazada por la Unión Africana (UA) en un intento de los países africanos de relanzar la visión de unidad económica y política. La UA se propone avanzar, a través de las comunidades regionales que deberán transitar hacia Zonas de Libre Comercio y Uniones Aduaneras, hacia un Mercado Común que comprenda la totalidad del continente.

Otra de las iniciativas adoptadas para consolidar los ideales de unidad panafricana fue la creación de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD). El surgimiento de la NEPAD ocurre en la 37ma Cumbre de la OUA, en Lusaka, en julio de 2001. Su objetivo era dotar a la OUA de un marco estratégico para un desarrollo socioeconómico integrado.

La NEPAD reconoce como su objetivo central la erradicación de la pobreza en el continente, a la vez que ubicar a los países africanos en la senda de un crecimiento sostenido y de desarrollo, sustrayendo a África de la marginalización de los procesos de la globalización. Presta especial atención a los temas de género, con el propósito de un mayor reconocimiento a la mujer africana y su papel en la sociedad.

4.5. Unión Africana (UA)

La UA es la heredera de varios intentos previos de unir políticamente al continente, como la Unión de Estados Africanos, la Organización de la Unidad Africana (OUA) y la Comunidad Económica Africana. La idea de la creación de la UA fue relanzada por algunos Jefes de Estado y de Gobierno en la Declaración de Sirte el 9 de septiembre de 1999. A esta declaración le siguieron una serie de reuniones cumbres, como las de Lomé (2000) donde se aprobó el Acta Constitutiva de la UA, y la de Lusaka (2001), donde se aprobó el plan para la instauración de la UA. La UA celebró su primera sesión oficial en Durban, Sudáfrica, en 2002, reemplazando a la anterior OUA.

La actual Unión Africana (UA), es la organización supranacional de ámbito africano dedicada a acelerar la integración económica y política entre sus Estados Miembros para su inserción exitosa en la economía mundial.

Entre los objetivos de la UA se formulan el de promover un desarrollo sostenible, avanzar en la adopción de posiciones comunes africanas en la esfera internacional, defender la soberanía, la integridad territorial y la independencia de los Estados Miembros, así como reforzar la cooperación entre ellos, en un clima de paz, seguridad y estabilidad. En sus esfuerzos por activar la integración económica, la UA se plantea además coordinar y armonizar las políticas entre las múltiples comunidades económicas regionales.

La meta es que la Unión Africana no resulte en una simple prolongación de la OUA bajo un nuevo nombre, sino en una estructura diferente que, inspirándose más o menos en el modelo de la Unión Europea, debe centrarse en su carácter africano. Conseguir la unidad de la totalidad del continente es clave para superar la fragmentación económica, promover la diversificación y construir vínculos transfronterizos entre entidades productivas. Para ello se prevé un prolongado periodo de tiempo cuyo primer paso será el fortalecimiento de las comunidades económicas regionales.

La UA se halla integrada por 53 de los 54 países africanos (Marruecos es el único país del continente que se mantiene fuera del proceso, como consecuencia de sus pretenciones de anexarse el territorio de la República Árabe Saharaui, posición que los estados de la UA no comparten).

Los principales órganos de la UA son:

- La Asamblea
- El Comité Ejecutivo
- La Comisión
- Comité de Representantes Permanente
- Consejo de Paz y Seguridad
-

En 2004, la UA celebró la primera reunión de su Comité Ejecutivo, habiéndose aprobado la creación de otros órganos adicionales de carácter sectorial y técnico, como un Tribunal de Derechos Humanos, un Banco Central, así como se formularon como objetivos concretos, dentro del plan trazado por la Unión, el establecimiento de una unión monetaria para el año 2023 y la organización de una fuerza militar común de reacción rápida antes del año 2010.

4.6. Comentarios finales

Tras un periodo de estancamiento y declive de los procesos de integración, constituidos a lo largo y ancho del continente, en África se reconoce hoy la importancia de estos procesos considerándose la urgencia de acelerar la integración económica regional mediante un ambicioso proyecto de total unión africana.

África podría hacer de la integración económica una poderosa herramienta que le permita enfrentar los retos que significa la globalización de la economía, sustrayendo al continente de la marginalidad que tradicionalmente lo ha apartado de la comunidad internacional. Con la unión efectiva de sus economías podrían superarse los obstáculos diversos que individualmente enfrentan los países africanos, carentes de los recursos financieros, tecnológicos y humanos para participar de los beneficios potenciales asociados al fenómeno de la globalización.

Para ello, son imprescindibles políticas y la voluntad de cada país para ejecutar impostergables programas en las áreas de la salud, la educación y el empleo, tan necesarios para rescatar a su población del drama de la pobreza extrema. No es posible pensar en una integración regional exitosa donde ni siquiera existe la infraestructura mínima adecuada para garantizar el abastecimiento de agua potable y las personas contagiadas con el VIH SIDA aumentan dramáticamente, modificando incluso la estructura demográfica de la región.

Por su parte, la comunidad internacional debe apoyar los esfuerzos de unión de los Estados africanos y ayudarles a vencer las resistencias y el escepticismo, lejos de intentar capitalizar las ventajas de la situación actual tal y como hacen los países más desarrollados. La condonación total de la deuda externa junto a la supresión de los obstáculos comerciales que aún se mantienen –especialmente en el sector de la agricultura– son los pasos más importantes que los países de la OCDE debieran tomar para apoyar la integración regional y el desarrollo económico en África.

Son numerosos los factores que podrán mantener o desviar a las naciones africanas de sus derroteros actuales, lo que sí se puede concluir es que los países africanos necesitan avanzar con rapidez en sus procesos de integración regional, para unirse en la promoción del crecimiento económico y el desarrollo social desde una visión panafricana, que vele en primer lugar por los intereses regionales. Del éxito de estos esfuerzos depende la suerte de sus pueblos empobrecidos e históricamente explotados.

TERCERA PARTE

BOLIVIA Y LA INTEGRACIÓN

CAPÍTULO XV

CARACTERIZACIÓN DEL PAÍS

Ubicación geográfica: ventajas y limitaciones.- Deficiencias estructurales.- Factores productivos.- Factores Políticos.- Factores Sociales.- Factores institucionales.-

1. UBICACIÓN GEOGRÁFICA

El territorio de la actual Bolivia constituyó durante la Colonia gran parte de la jurisdicción de la Real Audiencia de Charcas, equidistante entre el Virreinato de Lima y el Virreinato de Buenos Aires. Se halla, por tanto, en el espacio central de Suramérica y participa de los tres sistemas hidrográficos del Subcontinente (Pacífico, Amazonía y Cuenca del Plata). La parte occidental del territorio se halla constituida por la alta cordillera y meseta andinas, la oriental por los llanos y tierras bajas que abarcan desde el Chaco por el sur hasta la región amazónica en el norte, quedando al centro la región de los valles que se abren desde las estribaciones de la Cordillera andina.



Esta particular ubicación geográfica en el Subcontinente, le crea a Bolivia una situación geopolítica y geoestratégica muy importante, encontrándose en este territorio el espacio central y el divortium acuario de las diferentes cuencas. Cumple así un rol de articulador natural para cualquier proceso de convergencia económica, política o cultural en el Subcontinente.

1.1. Ventajas

Se han ponderado, con razón, las ventajas que puede representar esta especial situación geográfica, principalmente en cuanto a su potencial de vinculación e integración con el resto de los países de la región, potencial que ha tenido manifestaciones concretas en diferentes etapas históricas.

Durante el periodo precolombino, por ejemplo, las grandes civilizaciones que surgieron en este territorio, desde Tiahuanacu hasta el Incario, irradiaron civilización y cultura al entorno regional. Durante la Colonia, la explotación de sus ingentes riquezas minerales,

principalmente de la plata, crearon un Potosí cuya transmisión de riqueza hasta Europa fue un factor determinante para la sustentación del mercantilismo y para la conversión del capitalismo comercial a capitalismo industrial. Pero, además de este aporte al crecimiento de la economía mundial, Potosí se convirtió en el principal mercado y en el centro impulsor de las actividades productivas y comerciales de todos los países de la región. La movilización de factores económicos para abastecer a la urbe, que en su momento tuvo una de las poblaciones más importantes en el mundo, fue de tal magnitud que motivó incluso la creación de países, Argentina y Paraguay, que fueron la vía de penetración en la búsqueda de la plata. El Río de la Plata y la propia Argentina deben su nominación a la ruta para llegar hasta las ricas minas de Potosí. No se ha escrito todavía la historia de la influencia del portento potosino en el proceso de colonización de América y, posteriormente, en la economía mundial.

En este marco de análisis, no han faltado interpretaciones de tipo geopolítico, como las de Lewis Tamps, que consideran que el territorio de Bolivia constituye el *herthland* americano o sea el pivote que juega el rol de factor de equilibrio subcontinental y que históricamente se constituye en el núcleo integrador y de vinculación económica, política, territorial y cultural de la región.

Esta perspectiva ha inspirado, en alguna forma, los esbozos de política exterior y regional de Bolivia, considerándose como “tierra de contactos y no de contradicciones”, postulado que en la actualidad se expresa en la idea moderna que Bolivia es potencialmente el eje articulador de la vinculación territorial y de la integración de la región, fundando en este paradigma su propio desarrollo.

1.2. Desventajas

La ubicación geográfica de Bolivia en el Subcontinente es también considerada como un factor de desventaja y limitaciones. Basta considerar que esta ubicación central le ha determinado un aislamiento geográfico por su lejanía de los océanos. Si bien Bolivia nació con litoral marítimo precisamente lo perdió - además de la codicia que motivó el despojo - por la falta de una presencia real en ese litoral. A diferencia de los países circundantes con pleno acceso al mar, que poblaron y desarrollaron principalmente sus costas, Bolivia quedó encerrada en el macizo andino y desvinculada de las corrientes de migración y modernización.

Desde la óptica geopolítica también se ha formulado la teoría de los “estados tapones”, que son los espacios neutros destinados a amortiguar las tendencias hegemónicas circundantes. En este sentido, Bolivia sería el mayor espacio neutro dentro de una diagonal que – diseñada en la etapa de conformación de nuestras repúblicas – se desplaza desde el norte en Ecuador, sigue por el principal estado tapón Bolivia y continúa hacia el sur con Paraguay,

países todos que debían neutralizar los impulsos hegemónicos de la Gran Colombia, del imperio Lusobrasileño y de las Provincias del Plata. En esta visión, Bolivia por su vecindad con los principales centros de poder en Sur América debe permanecer como un espacio neutro, amortiguador, cuyo fortalecimiento o inclinación hacia uno de los centros, por este rol, sería peligroso para el equilibrio regional.

Esto explicaría, en función del desarrollo boliviano, la poca eficacia de su tradicional política pendular de aproximación hacia el Brasil y la Argentina y justificaría su orientación preferente hacia los países andinos donde la hegemonía de la Gran Colombia ya es historia.

En todo caso, al margen de estas visiones geopolíticas, a estas alturas del desarrollo de la región la realidad tiende a definir al territorio boliviano como un espacio y un eje articulador de los procesos de convergencia y de integración que se desarrollan en estas latitudes.

2. DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES

El desarrollo de Bolivia y su proyección externa se hallan limitados por un conjunto de factores que perduran en su realidad y que la mantienen en un estado crónico de subdesarrollo. Estos factores, de diversa índole y origen, determinan el desempeño económico, político y social del país tanto en lo interno como lo externo, A modo de ejemplo enunciamos algunos :

2.1. Escasa población

En primer término, se puede mencionar un evidente déficit de población en la correlación con el territorio. La población es muy reducida considerando la extensión del territorio, lo que determina la existencia de zonas aún despobladas pese a sus recursos naturales y potencial productivo. Actualmente se considera que uno de los requisitos del desarrollo es precisamente la existencia de un adecuado tamaño de población, que debe actuar no solo como fuerza productiva sino también como mercado que la sustente. La escasa población, además con grandes sectores aún marginados de la economía, determina la inexistencia de un mercado que pueda sustentar un proceso productivo y de desarrollo adecuado.

Pero lo peor del problema radica, indudablemente, en la calidad de vida de esta población, que además de ser escasa tiene niveles de vida muy precarios. Si bien existen bolsones de prosperidad y modernidad, estos son reducidos . La mayor parte de la población boliviana se halla sometida a las rigideces del subdesarrollo y en el área rural a condiciones de infradesarrollo y pobreza crítica.

2.2. Modelo exportador primario

La economía está basada todavía en el sector primario, con un modelo exportador de materia primas y recursos naturales sin transformación, lo que le provoca una crónica vulnerabilidad de su sector externo, por su nula influencia en la determinación del mercado y los precios internacionales. Este modelo exportador primario, heredado desde la Colonia y limitado a la producción y exportación de minerales y de productos agrícolas, es quizá el principal telón de fondo del subdesarrollo y de las secuelas dramáticas que aún afectan al país.

2.3. Marginalidad de regiones y sectores de población

El tipo de actividades productivas, esencialmente extractivas, fueron determinando una distribución poblacional muy concentrada alrededor de los principales centros productivos, ello fue definiendo un eje central de población y dinámica económica localizada, generando así una marginalidad de importantes sectores de población y de regiones, que aún se mantienen marginados de la economía, de la vida nacional y, en muchos casos, enfrentados a niveles de pobreza crítica.

2.4. Industrialización precaria

Las escasas estructuras industriales - orientadas básicamente a la industria liviana de consumo - al no estar por lo general vinculadas al procesamiento de los propios recursos naturales, no han logrado un nivel de autosostenimiento, son en gran medida dependientes de factores externos (maquinaria, insumos, tecnología). Sin embargo, en las últimas décadas se ha logrado el desarrollo de algunas actividades agroindustriales en la región del oriente boliviano, especialmente en el sector de oleaginosas que constituyen los principales productos de exportación no tradicional.

En general, la estructura productiva es limitada, con bajos niveles de productividad, con limitaciones cualitativas de mano de obra y gestión empresarial y poco desarrollo de servicios y sistemas de comercialización.

Todo ello determina altos costos y deficiencias en la producción destinada al mercado nacional y, más aún, una baja o nula competitividad de la producción destinada al mercado externo.

2.5. Enclaustramiento geográfico

La baja competitividad se agrava con la falta de acceso marítimo y la dependencia portuaria que sufre Bolivia. El problema marítimo, al margen de los aspectos históricos de su legitimidad reivindicatoria, en la realidad económica concreta constituye una de las

principales deficiencias estructurales que afectan el comercio externo del país, por la ausencia de bases de seguridad y previsibilidad en los costos de exportación e importación.

2.6. Escasa infraestructura

La infraestructura de energía y de vías de comunicación es precaria, no permiten una plena integración territorial, así como una fácil y oportuna comunicación externa.

Pese al potencial energético, tanto hidroeléctrico como gasífero, Bolivia no ha podido aún desarrollar en su propio beneficio este potencial. El acceso a la energía no llega sino a las ciudades y en forma muy reducida a algunas provincias, el medio rural en materia de energía vive en su mayoría una realidad medioeval, supeditados a la energía que proviene de la quema de recursos renovables. La energía gasífera es todavía una expectativa no cumplida para la población, menos para las actividades productivas.

En materia de comunicación vial, el desarrollo de carreteras no articula sino al eje troncal y a las principales vías de exportación. En el resto del país el desarrollo es precario y, en un territorio tan extenso, existen zonas a las que sólo se puede llegar por vía aérea o fluvial. Desde hace años se vienen considerando diversos proyectos de carreteras bioceánicas, que convertirían a Bolivia en un eje de vinculación regional, sin embargo hasta ahora no pasan de meros proyectos.

En cuanto a los servicios básicos, este es un privilegio de las ciudades, pero con niveles evidentes de insuficiencia e ineficiencia. En el medio rural, la carencia de servicios básicos es casi total. En este panorama, menos se podría esperar la existencia de servicios productivos con niveles adecuados.

3. FACTORES PRODUCTIVOS

En este marco de deficiencias estructurales, los obstáculos para una eficiente base productiva son muchos, las estructuras industriales, como ya se mencionó, son precarias, con una orientación principal a la industria ligera de consumo, limitada por el tamaño reducido del mercado nacional. El sector productivo más importantes es el sector primario (minerales, agropecuaria, recursos forestales y gas).

Los minerales, que han sido el tradicional recurso de explotación y exportación, se hallan supeditados a los bruscos cambios del mercado internacional, con precios siempre oscilantes que le determinan a este sector una inestabilidad crónica.

En materia de agricultura, en el occidente del país existen niveles todavía rudimentarios de cultivo agravados por la fragmentación del recurso tierra derivada de la densidad

poblacional y caracterizada por un nivel de subsistencia; en cambio en la zona oriental se ha desarrollado una moderna agroindustria, con capacidad exportadora, pero sometida a limitaciones energéticas y de facilidades de transporte.

En materia de recursos forestales, la explotación de los bosques se la realiza de manera extintiva, sin políticas decididas de repoblamiento forestal. Constituye uno de los principales rubros de exportación no tradicional, pero a niveles primarios sin transformación (simplemente aserrada), su vinculación al sector secundario es decir a la producción y exportación de productos procesados es todavía escasa.

En cuanto a los hidrocarburos, como se sabe Bolivia es un país esencialmente gasífero, recurso que constituye actualmente el principal rubro de exportación. En la década de los años 90, mediante una política de privatización de la empresa estatal del petróleo y una exagerada apertura a la inversión extranjera, se lograron identificar grandes yacimientos de gas en la zona oriental y en el sur del territorio, cuyo potencial prometía convertir a Bolivia en una de las potencias gasíferas de la región, una especie de centro distribuidor a los países vecinos, tanto es así que hasta hace poco el gas boliviano era el principal recurso energético para la industria de Sao Paulo, mediante un contrato de venta al Brasil de largo plazo, así como se vendía una importante cantidad de gas a la Argentina que le alcanzaba, incluso, para recomercializarlo a Chile, merced a precios políticos, menores a los vigentes en el mercado internacional.

Surgió, no obstante otro problema, la completa transnacionalización del sector, en cuyo marco los beneficios se concentraban, en forma legal o encubierta, en poder de las empresas petroleras internacionales, provocando una legítima aspiración nacional para modificar esta situación y lograr un mayor equilibrio de participación, lo que se logró en parte a través de una nueva legislación de hidrocarburos el año 2005.

Con el advenimiento del populismo y las influencias radicales del socialismo del Siglo XXI (no obstante que Venezuela alberga a todas las empresas transnacionales del petróleo), a partir del año 2006 se procedió en Bolivia a una denominada “nacionalización” de los hidrocarburos, que no pasó sin embargo de una modificación de contratos y un alza temporal de tributos, respecto a los niveles ya establecidos por la Ley de Hidrocarburos del 2005. Esta medida y la excesiva publicidad sobre la recuperación nacional de los recursos hidrocarburíferos de manos de las empresas internacionales, dañó sin duda la imagen de Bolivia respecto a la inversión extranjera, creando inseguridad jurídica y la automática suspensión de inversiones por las empresas explotadoras, lo que ha determinado la caída de producción, el incumplimiento de los compromisos de exportación al Brasil y la Argentina y el desabastecimiento interno, con la necesidad incluso de importar algunos derivados de hidrocarburos (diesel, gasolina y GLP).

Al final, la tan proclamada recuperación de los recursos del gas a partir del 2006, que se presentó como un proceso de nacionalización, terminó en la realidad como simples procedimientos de compras hostiles de los paquetes accionarios de las empresas internacionales, incluso con indicios importantes de corrupción por sobreprecio en los pagos compensatorios a las empresas.

Abundan criterios en sentido de que la abundancia de recursos naturales han limitado antes que favorecido el desarrollo de Bolivia, se habla incluso de la maldición de los recursos naturales. Sin embargo, se tiene también la conciencia que todos estos problemas nacen básicamente de una concepción que privilegia el rentismo con base en los recursos naturales y no su explotación eficiente e integrada, que dinamice todo el potencial de producción diversificada que tiene Bolivia y que permita niveles crecientes de transformación y de una industrialización autosostenida.

Además del potencial gasífero y minero, se perfila actualmente un nuevo recurso natural: el litio. Bolivia tiene una de las mayores reservas del mundo de este material altamente estratégico, se abre así una nueva oportunidad para el desarrollo boliviano, si se pueden optimizar y superar las experiencias que dejaron todas las explotaciones de recursos primarios anteriores.

Para que esto sea posible se hace imprescindible superar el actual perfil de la economía, cuyo crecimiento depende de los recursos naturales, y sustituirlo por una economía de base ancha, en la que tengan cabida múltiples actores productivos, de manera tal que se diversifique el aparato productivo, se califiquen las exportaciones, se genere mayor empleo y, en definitiva, se ingrese en una senda de progreso y bienestar social.

4. FACTORES POLÍTICOS

Si partimos de la segunda mitad del siglo XX, nos encontramos con un proceso de importantes transformaciones políticas y sociales en el marco de la denominada Revolución Nacional de 1952, como el voto universal, la nacionalización de las minas, la reforma agraria, la reforma de la educación, el ideario de construir nación mediante la alianza de clases y la adopción de un claro capitalismo de Estado, donde éste es el principal protagonista de la economía.

Las décadas posteriores, años 60, 70 e inicio de los 80, están básicamente caracterizadas, con pequeños interregnos, por gobiernos de facto, en los que se distingue desde gobiernos militares de izquierda hacia finales de los 60, hasta dictaduras militares de ultra derecha en los 70 las que, en el marco de la doctrina de la seguridad nacional impulsada por los Estados Unidos en su enfrentamiento con el bloque soviético, trasladan a estas latitudes la

guerra fría de la bipolaridad mundial. En este periodo, sin embargo, se mantuvo una coincidencia importante con el periodo del nacionalismo revolucionario, la continuidad del capitalismo de estado pero con mucha más apertura al capital extranjero y a la iniciativa privada.

La década de los años 80, la denominada década perdida en lo económico, sin embargo en lo político, tanto a nivel regional como mundial, es la década de la recuperación democrática. Derrumbados el muro de Berlín y el bloque soviético, bajo el sistema unipolar de poder de los Estados Unidos se consagran los paradigmas de la democracia y la economía de mercado, propugnando esta última la apertura y liberalización económica ante el agotamiento del modelo estatista y la crisis de la deuda externa.

Surge así, a nivel mundial, la era del neoliberalismo que proclama el repliegue del estado y la asunción del mercado como ordenador y distribuidor de recursos en la economía. Este ciclo, en Bolivia, abarca toda la década de los años 90 y los primeros años del nuevo siglo, siendo quizá nuestro país el que adopta (a mitad de los 80) con mayor fidelidad los postulados neoliberales del achicamiento del estado, de la desregulación y liberalización de la economía, de las privatizaciones y, en general, los nuevos principios que se proclamaron en el Consenso de Washington, en el marco de una creciente globalización económica y de un sistema multilateral que privilegia el mercado y el libre comercio.

Es a partir del año 2003 y siguientes, que toda la parafernalia del neoliberalismo, empieza a encontrar en Bolivia fuertes cuestionamientos que condenan la transferencia de las empresas y activos del Estado, que cuestionan el mercado y el libre comercio, que llaman la atención hacia los efectos perniciosos de este sistema en el país, donde la pobreza ha alcanzado niveles crecientes y muchos sectores de población viven en estado de pobreza crítica. Surgen así reacciones de insatisfacción que muy fácilmente son capitalizadas por tendencias populistas, alentadas política y financieramente desde Cuba y Venezuela, que ven en Bolivia una oportunidad de reclutar un aliado estratégico para implantar su “socialismo del siglo XXI”.

Esta tendencia se consolida en el país, con el gobierno que surge de las elecciones de diciembre de 2005 y que entroniza un régimen de clara orientación socialista a la cubana combinado con un comunitarismo indígena radical. La actual orientación socialista de Bolivia nos remonta a postulados stalinistas y del discurso tercermundista de la década de los años 60, y la radicalidad indigenista a una regresión histórica precolombina que invocando los 500 años de opresión preconiza un estado plurinacional comunitario.

En lo concreto, se puede concluir que este crónico escenario de oscilaciones y posturas políticas extremas, solo ha favorecido una concepción endógena del país y limitado su

proyección externa y la convicción sobre la integración como otro paradigma, que bien aplicado puede constituir el mejor instrumento para superar los dramas del subdesarrollo.

5. FACTORES SOCIALES

Según datos que publica el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD en su Informe del Desarrollo Humano 2007-2008 (24), se sitúa a Bolivia en el puesto 117, en la categoría de países de desarrollo humano moderado, en una lista de 175 países.

Esta calificación es hecha a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), que proporciona una evaluación global de los avances alcanzados por el país en distintas áreas del desarrollo humano. Es un indicador compuesto que mide el avance promedio de un país, en función de tres dimensiones básicas: i) vida larga y saludable, que toma como base la esperanza de vida al nacer; ii) acceso a conocimientos, dimensionado a través de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria; y, iii) nivel de vida digno, medido fundamentalmente por el PIB per cápita.

El posicionamiento de Bolivia bajo este índice, cuyos valores oscilan entre 0 y 1 y que para el país es de 0.69, demuestra las muchas y grandes falencias que hacen a su desarrollo Humano y que se arrastran históricamente, sin mayores señales de poder superarlas. Si este Índice, que ha determinado el puesto 117 en el ranking de desarrollo humano, se lo compara con los obtenidos en los años y décadas anteriores, (0.60, en 1990 y 0.69 en el 2005) se podría decir que se ha mantenido en el mismo nivel, con un repunte marginal a partir del año 90. Esto nos muestra una situación estructural estacionaria, que explica en gran parte las tensiones sociales que vive el país.

Bolivia tiene una sociedad heterogénea y desigual, en la que se verifican grandes bolsones de pobreza extrema concentrados fundamentalmente en el área rural. Según datos de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, UDAPE, del Ministerio de Planificación en el Quinto Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia, Junio 2008 (25), casi dos tercios de la población boliviana es pobre (60.6% en el 2005 y 59.9% en el 2006), siendo la población con niveles de pobreza extrema -aquella que vive con menos de un dólar al día - más de la mitad de la catalogada como pobre (38% para el 2005 y 37.7% para el 2006).

Otro indicador de este índice de pobreza, se mide por la probabilidad de vida al nacer que no sobrepasa los 40 años en un 15%, en otros países, como Argentina o Chile, que son los que encabezan la lista en desarrollo humano de la región (puestos 38 y 40 respectivamente), es de un 4.9% y un 3.5%, respectivamente. Otros dato para retratar esta situación señala que entre 1990 y 2005, el 23.2% de la población boliviana vivió con un nivel de ingresos

inferior a un dólar al día y el 42.2% de la población, en ese mismo período, lo hizo con menos de dos dólares al día.

Otros temas de gran sensibilidad social en Bolivia son los de la salud y la educación. En materia de salud existen problemas muy complejos que tienen que ver con la disponibilidad y acceso a los servicios médicos, la erradicación de enfermedades endémicas, las tasas de mortalidad particularmente infantil y los niveles de desnutrición.

En materia de educación, el sector fue objeto de diversos planes y continuas reformas pero de muy pocos resultados, especialmente por una precaria aplicación de recursos. Esto se refleja en varios indicadores, como la tasa de alfabetismo que en la población adulta llegaba al 86.7% de la población en el año 2005, contrastando con la de países vecinos, como Argentina y Chile que se aproximan al 100%. Sin embargo, son alentadoras las noticias gubernamentales que indican, que merced a la cooperación cubana, el analfabetismo en la población ha ido en constante descenso, hasta situarse en el 2007 por debajo del 2%.

Pero más allá de lo señalado, se debe apuntar que el mundo contemporáneo presenta en este sector grandes y complejos desafíos que nos sitúan en progresiva desventaja. Enfrentamos un otro tipo de analfabetismo, el digital, expresado en la ausencia de conocimientos y destrezas para manejar los medios que nos proporciona el adelanto tecnológico (computadoras/acceso a Internet), que afecta a gran parte de la población boliviana.

En cuanto al empleo, podemos señalar que los niveles de desempleo se han incrementado notoriamente en los últimos años. En el 2006 este índice reportaba un nivel del 5.1% de desocupación de la población económicamente activa (PEA), pero al presente este índice debe ser mucho mayor, no existe información oficial confiable sobre este tema pero lo que si es visible es el fenómeno de migración masiva, inédito en el país, especialmente hacia España y otros países europeos. Además, para una apreciación completa es necesario referirse al crecimiento del subempleo, fenómeno que necesariamente nos lleva a comentar otro muy complejo de la realidad nacional, la informalidad.

Según datos que incorpora el Informe de Desarrollo Humano, 2007-2008, basados en una encuesta realizada en 1997, el empleo informal representaba el 64% del empleo existente en el sector no agrícola. Sin temor a equivocarnos, desde ese año al presente estos porcentajes se han incrementado, con los consiguientes efectos que ello implica: ingresos precarios, carencia de seguridad social, inestabilidad laboral y otros que van en detrimento de la calidad de vida de las personas.

Como una conclusión sobre las condiciones del desarrollo económico y social de Bolivia, se puede manifestar que el país enfrenta múltiples desafíos en la perspectiva de revertir una

situación de postergación e inequidad. “El dilema de la actual cuestión social en Bolivia es transformar una sociedad desigual, altamente estratificada y con limitaciones de movilidad social, en una que, respetando las diferencias étnicas, culturales y regionales, garantice la construcción de una sociedad diversa con igualdad” (26).

6. FACTORES INSTITUCIONALES

6.1. Sector Público

La institucionalidad pública en Bolivia es precaria, en realidad la presencia del Estado está distorsionada, con una alta concentración en pocos centros y una casi inexistencia en la gran periferie. Existen áreas del territorio en las cuales la soberanía es puramente nominal, sin presencia efectiva del estado.

Organización del Estado

Hasta ahora se vive en un régimen de centralización tal que hace del Gobierno nacional el principal referente político y administrativo, con una fuerte dosis de un presidencialismo dominante sobre los otros poderes. El gobierno central planifica, formula y ejecuta las políticas, gobierna y gestiona casi todos los aspectos de la administración pública. Si bien en los años 90 se consolidó un régimen de autonomía municipal y un régimen de descentralización administrativa para las regiones mediante la delegación de algunas competencias a las Prefecturas de Departamento, en ambos casos los resultados son cuestionables.

En el caso de los gobiernos municipales autónomos, se les otorgó dominio tributario propio y coparticipación de algunos impuestos nacionales, este fue el atractivo para la proliferación de municipios en todas las secciones de provincia que al presente superan los 350. Sin embargo, los gobiernos municipales estructurados y con gestión adecuada no pasan de 20 y son los correspondientes a las capitales de Departamento y a algunas ciudades intermedias.

En cuanto a las Prefecturas de Departamento, el proceso de descentralización no superó en realidad una simple desconcentración con muy pocas competencias exclusivas, las políticas y la gestión pública principal, siguieron en poder del gobierno central. En el aspecto financiero, si bien se previeron ingresos y recursos departamentales, estos se recaudan por el Tesoro General de la Nación y la ejecución presupuestaria de las Prefecturas se halla condicionada a las erogaciones y la voluntad de las autoridades nacionales.

Por otra parte, una situación no prevista en el proceso de descentralización, fue la replica del centralismo en los Departamentos, con una concentración de estructuras y decisiones en el ámbito de las capitales departamentales, dejando a las provincias con una precaria desconcentración administrativa y a muchas áreas rurales en un crónico abandono.

En la recientemente aprobada Constitución, si bien se reconocen las autonomías departamentales se han reducido sus competencias en comparación con el anterior régimen desconcentrado, así como se han creado otros niveles de autonomía, las autonomías indígenas y las autonomías regionales, que sumadas a las nuevas departamentales y a las ya existentes, la municipal y la universitaria, conforman una estructura de cinco niveles autónomos de gestión gubernamental, cuyas competencias pueden constituirse en una fuente de duplicidades, sobreposiciones y contradicciones tanto funcionales como territoriales

Calidad de gestión

La gestión pública en Bolivia se ha mantenido siempre en niveles bajos de eficiencia. Al contrario, se caracteriza por su improvisación y excesiva politización, no existe una carrera administrativa que privilegie el mérito y el desempeño, provocando que en cada cambio político la administración sea el principal botín del nuevo gobierno. Pese a la normativa desarrollada en este campo, que parte del nivel constitucional y llega a constituir uno de los sistemas de administración y control gubernamental (SAFCO), la realidad mantiene las prácticas de escasa institucionalización donde predominan el clientelismo político y la dinámica de la circunstancialidad y la improvisación.

Desinstitucionalización

Si bien es cierto que en las últimas décadas se hicieron importantes esfuerzos para sistematizar y mejorar la institucionalidad del sector público, creando niveles de autarquía en las principales instituciones de función económica y logrando niveles importantes de institucionalización, además de sistemas de regulación independientes, al presente se han desconocido y destruido todos los avances de institucionalización logrados en décadas. Actualmente, como hace 50 años, la administración es el botín del gobierno con alarmantes niveles de improvisación y corrupción.

El proceso de desinstitucionalización se agrava, asimismo, por el hecho de una ausencia de estructuración de los niveles políticos de gobierno, conformados más bien por un conjunto de movimientos sociales (indígenas, cocaleros, cooperativistas mineros, colonizadores y grupos marginales), que se han constituido en los grupos de presión más radicales pero de mayor influencia en las decisiones gubernamentales (oclocracia).

6.2. Sector Privado

El sector privado en Bolivia ha sido tradicionalmente conservador, el mundo empresarial todavía se halla constituido por estructuras cerradas de tipo familiar, que difícilmente se adscriben a procesos de modernización societaria y gestión empresarial. La mayor parte del sector se halla orientado al comercio esencialmente importador y de servicios, siendo menor su participación en actividades productivas, las que a su vez se orientan preferentemente a las actividades primarias (minería, agricultura y ganadería), siendo representativa de esta situación la escasa participación del sector manufacturero (alrededor de un 10%) en el PIB nacional.

Una de las características crónicas del sector privado, ha sido su dependencia del Estado, primero mediante incentivos fiscales, suministros a las empresas e instituciones públicas o protección arancelaria y, después, mediante políticas de financiamiento favorables, intermediación de asistencia técnica internacional y búsqueda de mercados preferenciales. Pero al mismo tiempo, la empresa privada fue víctima de las oscilaciones cíclicas de la política, teniendo en algunos momentos una fuerte influencia y participación en determinados gobiernos y soportando en otros periodos conductas muy desfavorables para la iniciativa privada y la filosofía de libre mercado.

Paradójicamente, quizá uno de los momentos más difíciles para la empresa privada fue el advenimiento del neoliberalismo, que pese a su opción por el mercado y el retiro del Estado, no tuvo actores que pudieran darle dinámica al escenario creado con las políticas de apertura y privatización. Allí se mostraron muy claras las deficiencias y limitaciones del empresariado nacional, acostumbrado a la tutela estatal. La apertura económica y del mercado nacional que significó el neoliberalismo, con las libertades de importación y rebaja unilateral de aranceles, creó el fenómeno del proteccionismo a la inversa por cuanto el empresario nacional no se hallaba preparado para enfrentar una real competencia derivada de la apertura del mercado nacional. El resultado fue el casi desmantelamiento de la industria local que no pudo ser competitiva ni en su propio mercado, todo lo cual terminó socavando el sistema productivo nacional y ocasionado la masiva internación de productos extranjeros, especialmente por la vía del contrabando.

En la última década, en la onda de la corriente internacional, ha surgido el fenómeno de la pequeñas y medianas empresas (PYMES), cuya importancia deriva, antes que de su capacidad de producción o de mercado externo, de la capacidad del sector para generar fuentes de ocupación. Estas formas de organización productiva, a las que se suman actualmente las microempresas, conformando actualmentete el concepto de las MIPYMES, son objeto de importantes políticas de fomento en asistencia técnica y financiera, no sólo por su número sino por la mencionada capacidad de absorción de empleo, aunque en el caso específico de las micros sean en realidad fuentes de subocupación de carácter

incipiente. De todas maneras, los objetivos para este sector apuntan a su competitividad siendo creciente el número de empresas que exportan, especialmente en el rubro de artesanías.

En cuanto al mercado de capitales, su desarrollo en Bolivia es aún incipiente. Sólo existe una bolsa de valores que principalmente opera con papeles del Estado que son tomados básicamente y cuasi obligados por los Fondos de Pensiones, además de emisiones de contadas empresas que incursionan en este mercado buscando un financiamiento alternativo. La poca difusión de las sociedades anónimas abiertas, es un fenómeno que limita todavía al sistema.

En la perspectiva general, sin embargo, no se puede desconocer el proceso de modernización empresarial en algunos sectores productivos, como el de recursos naturales (hidrocarburos, minería) en los que el capital extranjero tiene una fuerte presencia. En el mismo sentido, existen en las zonas del Oriente empresas agroindustriales modernas que producen principalmente para el mercado externo, así como el sector de servicios, particularmente el financiero y el de comunicaciones, que han experimentado una evidente modernización.

Finalmente, no se puede dejar de mencionar el crecimiento de muchas unidades de producción industrial, principalmente en los sectores textil, madera y joyería, que hasta mediados del pasado año estuvieron exportando al mercado de los Estados Unidos en el marco de las preferencias arancelarias establecidas por la Ley Andina de Comercio y Erradicación de las Drogas (ATPDEA por sus siglas en inglés), régimen de preferencias sin reciprocidad otorgadas por este país a los países andinos que, en dos versiones sucesivas, estuvo vigente desde comienzos de los años 90 y que favoreció, indudablemente, el establecimiento de empresas y la exportación de productos elegibles al considerado como uno de los mercados más importantes a nivel mundial, con los efectos directos que produjo esta situación, particularmente en la generación de empleo formal.

Lamentablemente, por el incumplimiento de objetivos en la erradicación de los cultivos de la hoja de coca – erradicación incompatible con la posición ideológica del gobierno actual - después de un proceso largamente anunciado el nuevo gobierno de los Estados Unidos terminó, luego de varias ampliaciones cortas, por suspender los beneficios del ATPDEA para Bolivia, con el impacto que esto representó, no sólo a la generación de exportaciones y cierre de empresas, sino ante todo al costo social que significa la pérdida de empleos e ingresos particularmente en la ciudad de El Alto, centro de alta concentración de industrias textiles.

CAPITULO XVI

PARTICIPACIÓN NACIONAL EN LA INTEGRACIÓN

Vocación integracionista.- Inserción en el proceso de Integración.- Limitaciones de participación.- Resultados.-

1. VOCACIÓN INTEGRACIONISTA

Bolivia, de una u otra forma, participó y participa en todos los procesos de integración que se desarrollaron y desarrollan en Sur América. Ello querría reflejar una alta vocación integracionista, la cual quizá se origine en su ubicación geográfica central, en el rol articulador que debe jugar en la región, en su tradición de haber constituido un foco irradiador de varios movimientos y tendencias históricas y, quizá también, por la visión de no quedar aislada de procesos que pueden vincularla a mejores posibilidades de crecimiento y bienestar. Sin embargo, el ingreso y permanencia del país a estos procesos no han estado exentos de polémica, pues hay criterios opuestos a la integración que propugnan una participación limitada o condicionada, o que proclaman que se debería buscar primero una integración interna.

2. INSERCIÓN EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

Sin entrar aún en una evaluación de los efectos positivos o negativos de la participación boliviana en la integración, hay que aceptar que esta participación en los diferentes procesos no ha sido satisfactoria ni efectiva, al contrario esta participación siempre ha sido improvisada, precaria, sin objetivos ni metas claras.

Es evidente que pese a una clara vocación integracionista, la participación del país se ha caracterizado por la falta de una voluntad política definida en el desempeño nacional en estos procesos. La integración ha constituido siempre una variable marginal en la política nacional, donde se priorizan más los problemas de política interna o los factores circunstanciales. El país siempre ha mediatizando su atención hacia la política exterior y mucho más a los compromisos asumidos o al aprovechamiento de las ventajas potenciales que podían representar los procesos integradores.

3. LIMITACIONES DE PARTICIPACIÓN

En un intento de identificar los factores que han caracterizado y limitado la participación general de Bolivia en los diferentes procesos de integración, se pueden mencionar los siguientes:

3.1. Menor desarrollo económico relativo

Bolivia es uno de los países de menor desarrollo económico de la región, si se analizan los índices que definen el nivel de desarrollo de los países latinoamericanos, como población, producto interno, renta per capita, empleo, niveles de inversión, de producción, de exportación, Bolivia siempre se ubica entre los últimos de la escala. Este desnivel o asimetría respecto al nivel de desarrollo del resto de los países con los cuales Bolivia participa en esquemas de integración, le crea indudablemente una situación de desventaja relativa, algunas veces estructural, para seguir o compatibilizar con la dinámica que exige este tipo de procesos. En todo caso, el país no puede pretender el mismo nivel de participación y de aprovechamiento de las ventajas y beneficios derivados de la integración que los países con mayor desarrollo de la región, así como tampoco se podrá exigirle un nivel de cumplimiento de obligaciones y esfuerzos similar al de los otros miembros. En todos los procesos en los que participa Bolivia, siempre se halla catalogada entre los países pequeños y se le otorga un régimen preferencial o de ventajas especiales, que no siempre es considerado pertinente por los otros países porque rompe el principio de igualdad y reciprocidad.

Sin embargo, este fenómeno de las asimetrías en la integración, es una realidad consubstancial a este tipo de procesos y las políticas y tratamientos especiales para los países menores se halla aceptada tanto en la teoría como en la realidad de los mismos procesos.

3.2. Sistema productivo

Como ya se comentó en el Capítulo anterior, hasta el presente la producción nacional se halla concentrada en el sector primario, principalmente en los hidrocarburos, minería y agricultura, con un incipiente desarrollo del sector secundario o manufacturero.

Los principales sectores de economía primaria se hallan orientados al mercado externo y por tanto condicionados a las fluctuaciones de los precios internacionales que determinan a la economía boliviana una alta vulnerabilidad externa.

En cuanto al sector manufacturero, las industrias bolivianas son altamente dependientes de factores externos, distorsionadas en sus orientaciones productivas al no tener una

integración vinculada a los propios recursos naturales. Las actividades industriales, básicamente de industria ligera de consumo, tienen bajos niveles de productividad, precariedad tecnológica y, altos niveles de capacidad ociosa, sin acceso a economías de escala por el mercado reducido y limitaciones cualitativas de gestión empresarial y de mano de obra.

En el campo agroindustrial, existen sectores, como el de alimentos, en los que se ha logrado una relativa autonomía y la posibilidad de un abastecimiento suficiente al mercado nacional, excepto en el caso del trigo. Se tiene, asimismo, una clara proyección al mercado externo en el caso de las oleaginosas, el azúcar y la carne.

La infraestructura productiva de energía es todavía insuficiente, el transporte es difícil por las características naturales de la topografía nacional que determinan la poca articulación e integración territorial y la marginalidad de muchas zonas del territorio. Todo ello determina altos costos y deficiencias en la producción destinada al mercado nacional y, más aún, una baja competitividad de la producción orientada a la exportación.

3.3. Capacidad Exportadora

Un proceso de integración, al menos en sus etapas básicas, implica la intensificación del intercambio comercial a fin de aprovechar las ventajas del mercado ampliado. En el caso de Bolivia, se presenta la paradoja que las oportunidades de mercado bajo regímenes preferenciales son muchas pero la posibilidad de aprovecharlas es muy reducida.

El panorama del sector exportador respecto a los mercados de integración refleja la realidad productiva del país, que no ha permitido alcanzar aún un adecuado aprovechamiento de las diferentes oportunidades comerciales que se abren en los distintos procesos en los que se interviene.

Los grandes rubros de exportación tradicional se hallan constituidos por los hidrocarburos (gas) y por los minerales, los primeros destinados a los mercados vecinos de Brasil y Argentina bajo un régimen contractual específico no comprendido por los acuerdos de integración y, los segundos, destinados principalmente a mercados de ultramar. Las exportaciones tradicionales de hidrocarburos y minerales, en un análisis conservador, superan al 80% de las exportaciones totales de Bolivia.

En el caso de las exportaciones no tradicionales, estas se hallan constituidas por productos alimenticios, principalmente del sector de oleaginosas, azúcar y castaña, así como por madera y productos de madera, textiles, joyas y artesanías.

En todo caso, si se analiza el destino de las exportaciones no tradicionales, no son los mercados de integración los más importantes, excepto en relación al sector de oleaginosas que se exportan en diferentes niveles de procesamiento, desde grano, harina y torta de soya hasta aceite refinado, a los mercados andinos (Colombia y Perú) y también a Venezuela.

Los textiles, madera, goma, castaña y productos de orfebrería, se exportan principalmente a los mercados de Estados Unidos, la Unión Europea y recientemente a la China.

Como se vé las exportaciones bolivianas tienen aún un escaso grado de aprovechamiento de las oportunidades disponibles en los mercados de integración regional. Muchos gobiernos se fijan la prioridad de conseguir la apertura de más mercados, sin percartarse que el problema principal no es de mercados, sino básicamente productivo. Como se podrían incrementar y diversificar las exportaciones si antes no se producen los bienes a ser exportados ?

En años recientes (2007 y 2008), Bolivia ha tenido un desempeño exportador muy importante, puesto que se logró casi duplicar los montos de exportación en relación a gestiones anteriores. Sin embargo, este incremento fue resultante del boom de los precios de los hidrocarburos, los minerales y los alimentos, no es que si hubieran exportado más recursos o productos sino que el precio de estos subió a niveles insospechados, determinando el alza de las exportaciones en valor pero no en producción.

3.4. Deficiencias políticas

Los factores políticos, constituyen un elemento decisivo para el desempeño de un país en la integración, no sólo en relación a su voluntad soberana de participación sino a la calidad de la misma y al logro de los objetivos que se pretenden conseguir en cada proceso concreto.

La presencia de Bolivia en los diferentes procesos de integración de la región, se caracteriza por la ausencia de objetivos y metas de participación. El ingreso o adhesión a procesos de esta naturaleza se decide más en función de no quedar fuera de los mismos, antes que en la reflexión nacional de los beneficios y costos que implica esta decisión. Algunos analistas se han llegado a preguntar si Bolivia es sujeto u objeto de la integración.

La participación boliviana siempre ha estado carente de una política nacional de integración que establezca el costo/beneficio de cada proceso, los intereses y objetivos que se pretenden satisfacer o alcanzar, las estrategias internas y externas que hagan posible aquello, así como los esfuerzos que debe asumir el país para cumplir los compromisos asumidos.

Todo ello ha determinado una evidente falta de voluntad política de participación, la integración siempre ha tenido una atención marginal de los gobiernos, tanto en el aprovechamiento de sus ventajas y en la preparación del país para ello, como una débil voluntad de cumplimiento de los compromisos adquiridos, Bolivia ha estado entre los países miembros con mayor incidencia de incumplimientos de los compromisos comunitarios.

Quizá el telón de fondo de esta ausencia de una política nacional de integración, como una variable importante para el desarrollo nacional, esté constituido por la crónica inestabilidad política que vive el país. La política boliviana está caracterizada por una pendularidad cíclica que oscila de extremo a extremo y que acompaña pasivamente las mismas oscilaciones del sistema internacional.

3.5. Deficiencias institucionales

Sector Público

Con pocas excepciones y periodos, ha existido siempre un desconocimiento general sobre los temas de integración en los niveles de gobierno y administración, que ha determinado que las decisiones en este campo se las tomé con frecuencia con improvisación y guiados únicamente por la circunstancialidad.

Empezando por la ubicación institucional del tema, se ha confrontado una inestabilidad evidente en la asignación de competencias a los órganos nacionales. Existió un momento en que se convirtió una simple Secretaría General, anexa al Ministerio de Relaciones Exteriores, en todo un Ministerio de Integración, para volver poco después a la condición de una Dirección de la Cancillería con competencias compartidas con muchas otras instituciones públicas. Llegó otro momento de una total confusión institucional, cuando a pesar de existir una Ley de Organización del Poder Ejecutivo que delimitaba muy claramente las competencias, por factores políticos se dio lugar al enfrentamiento institucional entre la Cancillería y el entonces Ministerio de Comercio Exterior e Inversión, confundiendo la acción diplomática de negociación externa con la ejecutoria interna de los acuerdos y el potenciamiento técnico y productivo para concretarlos.

En materia de negociaciones, en las primeras etapas de la integración era notoria la falta de capacidad negociadora del país. Los negociadores bolivianos vivieron el drama de enfrentarse a equipos de hábiles negociadores de los otros países, con una gran experiencia derivada de su estabilidad funcionaria en los temas sujetos a negociación. Además, los bolivianos tenían que actuar huérfanos de directrices políticas y técnicas, improvisando posiciones para superar el momento pero con el riesgo de afectar el interés nacional. En

algunos temas era anecdótica la presentación del nuevo negociador boliviano en cada reunión, demostrando una gran inestabilidad funcionaria y una improvisación crónica.

Posteriormente, a partir de los últimos años de la década de los 90, fueron evidentes los esfuerzos para una mejor institucionalización de los temas de integración, mediante la creación de un Viceministerio de Relaciones Económicas e Integración dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como el mejoramiento de la calidad de gestión y negociación en esta materia. En esta etapa se dieron importantes acontecimientos internacionales como la iniciación de actividades de la OMC y el ajuste de muchos de los procesos de integración en la región.

Al presente, si bien se mantiene el nivel institucional para los temas de integración, a partir del cambio político registrado el año 2006, se ha retrocedido a los niveles más agudos de improvisación funcionaria y de desconocimiento de estos temas; situación agravada por una visión casi hostil a la integración confundiéndola con sólo el libre comercio, satanizado por el socialismo del siglo XXI. Actualmente la política exterior y de integración en Bolivia se digitan desde Venezuela y se instrumentan a través de operadores de ONGs antiglobalización que tienen una fuerte presencia en el gobierno.

Sector Privado

En el marco de las deficiencias que aquejan al sector privado nacional – ya comentadas - , en el caso de la integración se ha observado una evolución muy importante de las actitudes del empresariado. En las primeras etapas de la integración, el empresariado boliviano se caracterizó por un total rechazo a la participación nacional en estos procesos, especialmente en el caso de la integración andina, considerada de orientación izquierdista por sus planteamientos en relación al capital y tecnología extranjeros (Decisión 24), situación que no fue exclusiva del empresariado boliviano, sino común al empresariado subregional que temía los efectos de la apertura de los mercados nacionales como efecto de los programas de liberación del comercio.

La tradición no productiva, mayormente comercialista y de importación del empresario nacional, así como la fácil posición de agentes o representantes de empresas extranjeras, ofuscaron la comprensión de la necesidad de fortalecer los factores nacionales en la producción y el intercambio dentro de un proceso integrador. Mas nefastos para la empresa boliviana, irónicamente, resultaron los efectos de la nueva política económica llegada con el neoliberalismo, que desestabilizó su tradicional acogimiento a la protección del Estado y lanzó a las unidades económicas nacionales a un duro proceso de apertura indiscriminada, unilateral y sin compensaciones – caso boliviano – que determinó niveles de competencia severa con factores externos y una subsistencia selectiva para la cual no estaban preparadas, socavándose de esta manera todo el sistema productivo nacional.

Tuvo que pasar mucho tiempo, para que el sector empresarial comprendiera que un proceso de integración les abría un horizonte de ventajas y nuevas oportunidades, en un marco de tratamiento preferencial y fortalecimiento del capital nacional especialmente productivo, pero que tenía como contraparte la necesidad de cualificar el esfuerzo productivo y lograr niveles de competitividad que les permitieran minimizar las desventajas y optimizar los efectos positivos de una participación activa.

Cuando las oportunidades de la integración se fueron concretando en realidades tangibles y algunos empresarios pudieron constatar los beneficios reales de exportar particularmente al mercado andino, la actitud cambio y se proyectó a una plena identificación y defensa de la participación boliviana en este proceso. Actualmente son los sectores inicialmente más desafectos al proceso andino, como los agroindustriales del oriente boliviano, los que ya no pueden concebir su viabilidad sino sobre la base de los mercados subregionales. Ahí está, como ejemplo, el sector de las oleaginosas, que pese a sus problemas recientes, proyectó su desarrollo por muchos años en base al mercado andino.

En general, el todavía precario desarrollo empresarial boliviano, constituye uno de los factores que han impedido una mayor y más efectiva participación nacional en el aprovechamiento de las ven

3.6. Deficiencias jurídicas

Partiremos de una frase lapidaria: pese a los 40 años de presencia boliviana en los procesos de integración latinoamericana, el Derecho de Integración, su naturaleza, sus principios, sus innovaciones y sus mecanismos, son virtualmente desconocidos en Bolivia.

El pensamiento jurídico boliviano, con escasas excepciones, no ha trascendido de una concepción arraigada en los fenómenos y materias del derecho interno, en el marco aún vigente de un concepto de soberanía absoluta y autonomía jurídica plena.

Apenas empiezan a perfilarse los avances modernos del Derecho Internacional, relativos a las limitaciones de soberanía impuestas por la interdependencia de los Estados y a la primacía de la norma internacional sobre el derecho interno, conceptos que incluso no tienen aún una plena aceptación y que todavía no han sido incorporados a la legislación positiva.

En el caso de la integración, si el eje central del Derecho de Integración es la supranacionalidad, con sus elementos básicos de intereses, valores y objetivos comunes que dan lugar a un nuevo concepto de representatividad, ejercitado por órganos que expresan la voluntad comunitaria mediante la delegación de potestades legislativas o jurisdiccionales y

cuyas decisiones tienen obligatoriedad, aplicación directa y universal en los países, en realidad todo un proceso de delegación o cesión de soberanía, se puede afirmar muy claramente que el pensamiento y práctica jurídica en Bolivia, no sólo que no han asimilado estos conceptos, sino que ellos les son totalmente desconocidos.

En el ámbito académico, justo es reconocerlo, se han dado chispazos de impulso para difundir el conocimiento de estas nuevas dimensiones jurídicas, pero en forma aislada, esporádica y poco eficaz. Si bien se intentó, en algún momento, incorporar los temas de integración y los del Derecho de Integración a los programas de enseñanza superior, actualmente han desaparecido de la curricula universitaria. Paradójicamente, desde la década de los 70, Bolivia es sede del Instituto Internacional de Integración, entidad creada en el marco del Convenio Andrés Bello y cuya misión estuvo concebida para promover y difundir el conocimiento de la problemática de la integración andina a nivel de toda la Subregión.

Como conclusión de este punto, si se considera que el Derecho es una expresión o manifestación de una determinada realidad económica o social, podemos pensar, quizá como descargo, que las bases materiales y las condiciones para un efectivo desarrollo del Derecho de Integración en Bolivia no existieron o que recién paulatinamente se están dando. Pero revirtiendo la reflexión, también se puede afirmar que en un escenario internacional tan dinámico y complejo, en un mundo de apertura y globalización, la necesidad integradora se revaloriza como una de las pocas opciones válidas para nuestros pueblos y que, por tanto, el conocimiento y asimilación de las dimensiones jurídicas de la Integración adquieren el carácter de un imperativo impostergable.

La precariedad jurídica en materia de integración, quizá tiene su origen en una situación particularmente singular en el caso de Bolivia, la ausencia por mucho tiempo de su constitucionalización expresa que respaldara y diera sustento jurídico a la participación nacional en este tipo de procesos. A diferencia de la gran mayoría de los países latinoamericanos, quizá Bolivia era todavía el único que no había incorporado a su texto constitucional ningún principio o norma de apoyo a la integración general o latinoamericana en particular.

En las cuatro décadas que el país es participe de procesos integradores no se expresó este fenómeno al más alto rango normativo, creando con ello una situación de inseguridad jurídica muy proclive a desconocer los compromisos contraídos, a la falta de aplicación de las normas comunitarias y al estímulo de expectativas opuestas a estos procesos. Recién en la Constitución promulgada en el mes de febrero del 2009, se incorporan algunos enunciados sobre la integración, aunque en forma escasa, confusa y dispersa, como veremos más adelante en un Capítulo específico.

3.7. **Desinformación general**

Como colofón de todo lo anterior, se puede afirmar que existe un desconocimiento casi generalizado de los asuntos de la integración, que alcanza incluso a sectores calificados de la sociedad, como los propios actores económicos, el sector público, el mundo académico y, con mayor razón, a la población en general. Si bien se han reconocido con frecuencia estas deficiencias y la necesidad de dar a la integración una base social de información y conocimiento que legitime la participación nacional, poco se ha hecho al respecto.

3.8. **Factores externos**

Existen también factores provenientes de los mismos procesos, que limitan la participación de Bolivia en la dinámica de la integración. Entre otros, se pueden mencionar los siguientes:

- La desigualdad de nivel de desarrollo se agudiza en el caso de Bolivia, que mantiene asimetrías respecto incluso de los países menores en cada esquema de integración.
- El trato preferencial que se otorga a Bolivia en la mayor parte de los casos consiste en ventajas de acceso a mercados que son de difícil aprovechamiento, que por falta de capacidad productiva resultan ser ventajas simplemente nominales.
- En gran medida las ventajas o trato preferencial, constituyen sólo menores plazos para acceder al mercado de los otros participantes y mayores plazos para la apertura del mercado boliviano. Además del factor de tiempo, al igual que los otros países menores, Bolivia requiere apoyo y cooperación que le permita fortalecer su sistema productivo, como el tipo de apoyo que se brinda en el proceso europeo a los países y zonas rezagadas.
- La debilidad negociadora del país es motivo de fortaleza para los otros países que privilegian sus propios intereses en materia de comercio, mercados o inversiones.
- El no cumplimiento de compromisos, no es monopolio exclusivo de los países pequeños, sino también de los grandes, existen casos que importantes proyectos de inversión radicados en Bolivia al amparo de algún programa andino, por ejemplo, han fracasado por la no apertura de mercados de los países más grandes, los que también con frecuencia obstaculizan con medidas de salvaguarda, proteccionismo o de hecho el acceso de las exportaciones bolivianas a sus mercados.
- El incumplimiento por parte de los órganos técnicos y jurisdiccionales, particularmente del proceso andino, de la filosofía del desarrollo armónico y equilibrado

que es una de las bases del Acuerdo y, en tal medida, del tratamiento especial otorgado a Bolivia en el marco de los tratados constitutivos de la integración.

4. RESULTADOS

En el marco de todo lo descrito, los resultados de la participación nacional en la integración han resultado en una participación marginal, con un escaso o nulo aprovechamiento de beneficios y con un gran deterioro de la imagen e idea de la integración.

A modo de esquematizar el análisis de resultados, podemos formular las siguientes consideraciones finales:

- La participación boliviana ha estado caracterizada por su improvisación, sin objetivos claros y con un alto grado de circunstancialidad. Nos hemos adherido e incluso muchas veces promovido la formación de esquemas de integración, por simple inercia. El no quedar excluidos quizá fue el gran objetivo del momento.
- Hemos dado a esta participación un sentido esencialmente comercialista, basada casi siempre en la expectativa de tratamientos preferenciales, sin la conciencia de los esfuerzos y costos que demanda la integración, así como de sus otras y quizá más ricas potencialidades que trascienden lo simplemente comercial.
- La orientación comercialista de la mayor parte de estos procesos, no ha contribuido a superar las limitaciones estructurales de una economía primaria, vulnerable, con precaria industrialización, con una comunicación externa dificultosa y dependiente, todo lo cual determina altos costos y deficiencias en el sistema productivo y su baja competitividad externa e incluso interna.
- El balance general ha resultado, por tanto, en una participación marginal, sin capacidad de aprovechamiento efectivo de los beneficios y oportunidades de la integración.
- Por otra parte, a nivel de la opinión general, si bien casi todos coinciden en la importancia, trascendencia e incluso en la necesidad histórica de la integración, todo ello se mantiene sólo en el discurso y la retórica. En la realidad concreta la Integración es todavía un fenómeno poco conocido, difundido y comprendido, al contrario es un tema marginal en la opinión pública, en la decisión y políticas públicas y en los objetivos nacionales.
- Es también importante para estos resultados, que quizá no sean exclusivos de Bolivia, señalar que desde la perspectiva de los mismos procesos de integración desarrollados en América Latina no se logró superar los estadios o etapas inferiores de la integración. Nuestros procesos, tienen muchos avances en la promoción y liberación del comercio y

en algunos casos en su desarrollo institucional, pero no lograron llegar a la libre circulación de otros factores ni a una efectiva armonización de políticas y estrategias de desarrollo. Los regímenes comunes y los programas industriales que en algún momento se intentaron demostraron también una completa inviabilidad. Terminando la primera década del presente siglo, recién estamos arribando a uniones aduaneras imperfectas y avizorando a futuro la conformación de mercados comunes, que fue el objetivo inicial de la integración latinoamericana desde la década de los sesenta.

- En este escenario, era improbable que pudieran haberse dado en Bolivia condiciones adecuadas para el desarrollo de una cultura integracionista, como base de una efectiva participación nacional.
- No obstante todo lo anterior, se debe partir de premisas reales y concretas:

Bolivia ya participa en los procesos de integración y en la perspectiva ningún país, pese a los problemas y frustraciones actuales, podría mantenerse aislado de los mismos. Pensar en un retiro constituiría una decisión totalmente extemporánea y equivocada.

Lo que se debe examinar mas bien, cuales son las causas y factores que han condicionado los resultados de esta participación y sobre bases serias y decisiones claras, acometer renovadamente acciones y políticas que permitan lograr un mayor y mejor aprovechamiento de las oportunidades de la integración.

Solo sobre esta base, se podrán cualificar las condiciones de la participación nacional, comenzando por las estructuras de decisión política e institucional, la capacitación de recursos humanos para este campo, la mejora de la calidad de negociación y gestión pública, hasta el fomento del sistema productivo con visiones de priorizar la productividad y competitividad, la modernidad empresarial y tecnológica, así como el establecimiento de mecanismos de información y participación social, para lograr revertir los actuales resultados con eficiencia y positividad.

CAPÍTULO XVII

PARTICIPACIÓN DE BOLIVIA EN LOS DIFERENTES PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Comentario general.- Participación en la ALALC.- Participación en la Cuenca del Plata.- Participación en la ALADI.- Participación en el Pacto Amazónico.- Participación en la CAN.- Participación en MERCOSUR.- Participación en el ALBA/TCP.- Participación en UNASUR.-

1. COMENTARIO GENERAL

En el anterior Capítulo se han tratado de definir las características de la participación de Bolivia en la integración en general, pretendiendo identificar el desempeño, las limitaciones y resultados de la presencia del país en todos los procesos.

Sin embargo, si bien existe una homogeneidad de causas y efectos en esta participación, existen también algunas circunstancias particulares respecto a la participación en cada uno de los procesos que es importante analizar, puesto que nuestra vocación integracionista se manifiesta en mayor o menor medida o tienen matices especiales en cada uno de estos procesos, en los que Bolivia participó, pretendió participar y participa actualmente.

2. PARTICIPACIÓN EN LA ALALC

Como se explicara anteriormente, el proyecto de conformar una zona de libre comercio entre los países de Suramérica más México, que emergió del Tratado de Montevideo 1960, tuvo una primera etapa fructífera de negociaciones y consolidación de preferencias arancelarias que motivó un notorio incremento del intercambio comercial. Pero, a muy corto plazo, el proceso se estancó -mediados de los 60 - por los diversos factores que ya se explicaron, entre los cuales cabe destacar la rigidez de sus mecanismos y plazos, así como el desigual aprovechamiento de la apertura de mercados, que favorecía casi exclusivamente a los países de mayor desarrollo (ABRAMEX), los que tenían en su favor un mayor nivel de desarrollo industrial, políticas exportadoras claramente definidas y la presencia de empresas transnacionales, cuyas filiales locales fueron las que más aprovecharon las oportunidades del mercado ampliado.

Bolivia, que no fue suscriptor del Tratado de Montevideo 1960, se incorpora a la ALALC ya extemporáneamente, recién en 1967, cuando el proceso estaba en virtual estancamiento. No obstante, se ampliaron a Bolivia las concesiones arancelarias ya consolidadas (Lista

Común), y si bien se generaron algunos flujos de comercio hacia la zona, los logros comerciales para el país no fueron nada relevantes, más que nada se orientaron a lograr la formalización los flujos de comercio previamente existentes con los países vecinos.

En materia de complementación industrial, se suscribieron algunos convenios pero sin llegar a su ejecución.

A partir del Protocolo de Caracas (1976), último esfuerzo por relanzar el proceso, la ALALC quedó definitivamente paralizada, iniciándose por esta razón y con el objetivo de preservar los avances logrados y más que todo la idea de la integración, las negociaciones que condujeron en 1980 a la creación de la ALADI.

3. PARTICIPACIÓN EN LA CUENCA DEL PLATA

3.1. Marco General

Este es un proceso de integración física que, como ya se explicó, comprende al Paraguay y a importantes zonas de Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay. El ámbito territorial de la cuenca tiene una importancia geográfica muy grande en la región por su potencial productivo y su significación estratégica y geopolítica, así como por albergar casi a un tercio de la población de Suramérica.

En el caso de Bolivia, un importante sector del territorio nacional (centro-sur) pertenece o se halla dentro del área de influencia de la Cuenca, siendo el territorio boliviano cabecera de varios ríos de la misma.

En relación a su importancia histórica, la vinculación del país al área geográfica de la Cuenca es de antigua data. Se remonta a 1560, año la fundación de Santa Cruz por Ñuflo Chávez culminando una expedición por el Río Paraguay y sigue con las fundaciones y asentamientos en el Chaco por Andrés Manso, incorporando la zona a la jurisdicción de la Audiencia de Charcas en 1563. Desde ese tiempo, el constante objetivo en esta área geográfica fue la vinculación de ingreso y salida al Atlántico, habiéndose mantenido este objetivo durante la colonia y posteriormente en la República.

En cuanto a la importancia económica de la cuenca para el país, ella es grande en muchos aspectos, se puede mencionar en primer término la ubicación de los principales yacimientos de hidrocarburos y hierro en la zona, la posibilidad de aprovechamiento de grandes recursos naturales (madera, agricultura, ganadería); la generación de energía eléctrica con base en los recursos hídricos de las altas cuencas del Pilcomayo y el Bermejo; la posibilidad de grandes proyectos agrícolas como Abapo – Izozog; así como la posibilidad de navegabilidad de sus ríos que consolidaría un acceso fluvial al Atlántico.

Todos estos factores históricos, económicos y políticos, siempre han motivado un especial interés del país en el desarrollo de la Cuenca y en la libre navegabilidad de sus ríos.

3.2. Logros y Avances

Si en general se considera que el mayor logro del proceso de la Cuenca del Plata se orienta a la generación de capacidad hidroeléctrica con las grandes represas construidas en distintos proyectos binacionales, hay que aceptar que Bolivia, en comparación con el Paraguay y los otros países, es la menos beneficiada, puesto que las cabeceras de los ríos sólo pueden sustentar proyectos de poca generación.

Sin embargo, existen estudios y proyectos para el aprovechamiento del curso superior del Pilcomayo y del Bermejo, mediante la construcción de represas fronterizas, proyecto binacional con la Argentina a la que le interesaba el aprovechamiento de agua regulada para el riego y cultivo agrícola en sus provincias aledañas pero no la generación de energía hidroeléctrica. Este proyecto, que contaba con financiamiento argentino, al establecerse el escaso o nulo beneficio para el curso superior -ubicado en el Departamento de Tarija donde se hallaba prevista incluso la inundación de toda una reserva natural y traslado de poblaciones - y que la ejecución del proyecto no representaba siquiera la generación de derechos de exportación del agua regulada, por el régimen de liberación convenido, poco a poco fue quedando en suspenso.

Los logros reales del país en el marco del proceso, fueron los estudios y proyectos diversos que se formularon para su ejecución en territorio boliviano. Muchos proyectos pero muy poca ejecución. Entre estos proyectos, todos orientados al desarrollo de infraestructura, se pueden mencionar los siguientes:

- Aprovechamiento múltiple de la Cuenca del Pilcomayo
- Ferrocarriles: Motacusito - Puerto Busch; Santa Cruz – Trinidad; Tarija – Balcarce
- Carreteras: Padcaya – Bermejo(Asfaltado); Sucre – Villazón; Zudañes – Vallegrande; Ruta de los Libertadores (Diagonal)
- Navegabilidad: Corumba – Puerto Busch; Laguna Cáceres – Canal Tamengo.

En este último sector, se ubica quizá el proyecto que podría ser considerado como el más importante logro de Bolivia en este proceso, el relativo a la apertura de una vía de transporte fluvial por el Río Paraguay.

3.3. Hidrovía Paraguay – Paraná

Este proyecto de alta prioridad para el país, tiene una importancia no sólo económica sino estratégica por cuanto permite al país una salida por los ríos de la Cuenca hasta el Océano

Atlántico, constituyéndose en el proyecto de mayor envergadura y proyecciones que, por sí sólo justifica las participación de Bolivia en el desarrollo de la Cuenca del Plata.

Actualmente, la Hidrovía Paraguay-Paraná cuenta con su propia institucionalidad (Comité Intergubernamental), con los respectivos estudios de factibilidad para todo el tramo y la posibilidad de financiamiento por parte del BID y otras agencias internacionales. Asimismo, ya se halla conformada y en operación la Asociación de Empresas de Transporte de la Hidrovía. Pero lo más importante, radica en el hecho de que el transporte fluvial opera por esta vía desde hace ya años y es un medio de exportación de la producción granelera del Departamento de Santa Cruz por puertos del Atlántico.

Para dinamizar este comercio, se han concedido a Bolivia, puertos o zonas francas tanto en la Argentina (Rosario) y en el Uruguay (Palmira), lamentablemente estas zonas francas no estan siendo aún debidamente aprovechadas.

3.4. FONPLATA

En el marco del proceso, se ha creado el Fondo Financiero de la Cuenca del Plata, FONPLATA, como brazo financiero para el desarrollo de la Cuenca y la ejecución de los proyectos de infraestructura identificados como prioritarios. Considerando que la sola ejecución de los proyectos ya formulados, tendría un impacto muy importante para el desarrollo nacional, Bolivia logró que se designara como sede del FONPLATA a la ciudad de Sucre, habiéndose trasladado posteriormente a la ciudad de Santa Cruz para una mejor funcionalidad. Sin embargo, el FONPLATA se ha ido quedando en el tiempo como un mecanismo financiero sin capacidad de captar recursos y sin mayor operabilidad.

4. PARTICIPACIÓN EN LA ALADI

Al suscribirse el Tratado de Montevideo 1980 (Agosto de 1980), Bolivia se enfrentaba a una crisis política por la instauración de un gobierno militar de fuerza, hecho que motivó la condena generalizada de los gobiernos de la región, ya en pleno proceso de recuperación democrática. Este asalto al poder por resabios de las dictaduras militares con fuertes indicios de complicidad con el narcotráfico, aisló a Bolivia de la dinámica regional y particularmente de los esquemas de integración. Esto determinó la ausencia del país en las últimas etapas de las negociaciones que culminaron con la creación de la ALADI, Bolivia si bien suscribió el Tratado constitutivo, no pudo coordinar un mayor apoyo y tratamiento especial con los demás países pequeños, así como con los países andinos, con los cuales había actuado en bloque durante todo el periodo de reestructuración de la ALALC.

4.1. Participación general

Aunque las cifras de participación no son altamente significativas, demuestran no obstante la fuerte vinculación económica con la región y especialmente con los países vecinos. El comercio exterior de Bolivia en la región, tanto de exportación como de importación, se ha concentrado tradicionalmente en 4 países, los principales socios comerciales son primero Brasil y Argentina y luego Perú y Chile, hacia estos países se dirige más del 80% de las exportaciones a la región y se recibe de los mismos un porcentaje similar de importaciones.

En el mismo sentido, si se tiene en cuenta la composición del comercio exterior boliviano, se constata que las exportaciones dependen en alto grado de un solo producto, el gas, que en el conjunto supera en valor el 80% del total de las exportaciones bolivianas, además de estar dirigidas básicamente a dos países, al Brasil en mayor proporción y a la Argentina. Si se desgasan las exportaciones, resaltan como mercados de destino en la región Perú, Chile y Colombia.

Desde el lado de las importaciones, es visible la tendencia a comprar bienes de consumo como manufacturas y productos alimenticios, pero también bienes de capital e insumos para la industria. El principal origen de las importaciones en la región son también los países vecinos, entre los cuales se presenta el caso singular de Chile, cuyas exportaciones hacia nuestro país son importantes, con una balanza comercial siempre altamente favorable, a la que se suman incidencias muy altas de la internación ilegal de mercadería (contrabando), impulsada por la cercanía de una de las zonas francas más grandes de la región, la de Iquique, que representa un masivo ingreso de mercaderías provenientes del Asia, especialmente de China, de vehículos usados del Japón, así como de ropa usada proveniente de los Estados Unidos.

4.2. Mecanismos de la ALADI

Este proceso de integración regional, como se recordará, opera con dos tipos de mecanismos orientados a promover el intercambio y liberar el comercio recíproco, los de ámbito regional o Acuerdos de Alcance Regional (AAR) y los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) que pueden suscribirse entre dos o más países. Además, como mecanismos transitorios se establecieron la Renegociación del Patrimonio Histórico de la ALALC y una Nómina de Apertura dirigida a posibilitar a los países de menor desarrollo relativo (PMDERs) un acceso inmediato al mercado regional.

Entre los mecanismos de ámbito regional se hallan la PAR y el PREC, que establecen preferencias arancelarias mínimas que deben irse ampliando progresivamente. Por la índole y alcance de estos mecanismos, como por las características de la oferta exportable

boliviana, estos programas regionales no fueron los más aptos para la expansión y diversificación de las exportaciones bolivianas.

En cambio, los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) suscritos por Bolivia así como la Nómina de Apertura, cubrieron mejor y otorgaron mayores posibilidades al comercio boliviano con la región. Bolivia desde el inicio del proceso recibió, tanto en la Renegociación del Patrimonio Histórico de la ALALC como en la Nómina de Apertura, un número relativamente importante de concesiones arancelarias. En conjunto los países no andinos, en la renegociación del Patrimonio Histórico y mediante AAP, otorgaron a Bolivia concesiones arancelarias por un total de 549 ítemes NALADI y a través de la Nómina de Apertura se le otorgaron concesiones sobre un total de 578 ítemes NALADI, en ambos casos el mayor porcentaje de estas ventajas fueron otorgadas por Argentina, Brasil y Chile.

Posteriormente y en forma progresiva los AAP, fueron evolucionando a nuevos tipos de acuerdos, hasta llegar a los Acuerdos de Complementación Económica (ACEs), considerados los de última generación por cuanto, además de la apertura de mercados y concesiones o liberaciones arancelarias, contemplan ventajas y complementaciones en otros temas diferentes al comercio (inversiones, servicios, cooperación tecnológica, complementación industrial, solución de controversias, etc.), constituyendo miniprocesos integrales en materia de comercio e integración.

Bolivia, paulatinamente, fue renovando sus anteriores AAP al nuevo tipo de acuerdos, teniendo al presente suscritos con todos los países no andinos ACEs específicos (con los países andinos rigen las reglas del Acuerdo de Cartagena y su programa de liberación). En el mismo sentido, Bolivia en el año 1996 concretó la suscripción de un Acuerdo de Asociación con el MERCOSUR, que sustituyó a los ACEs individuales que tenía suscritos con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Al presente se hallan subsistentes el ACE 22 suscrito y renovado con Chile; el ACE suscrito con México y el ACE suscrito con Cuba, este último país incorporado a la ALADI posteriormente.

En cuanto al aprovechamiento de todas estas ventajas comerciales, es decir el porcentaje de las exportaciones bolivianas correspondientes a productos que gozan de ventajas o concesiones arancelarias, o sea el “comercio negociado”, es muy bajo. En la década de los 80 apenas llegaba al 3.2% del total de las exportaciones nacionales; en los años 90 se observó una tendencia al incremento de la participación boliviana en las exportaciones a la región llegando los flujos de comercio al 5.8% de las exportaciones totales, y en los años 2000 esta participación, es decir el efectivo aprovechamiento del comercio negociado, llegó alrededor de un 10% de las exportaciones nacionales. Esto es representativo, de la composición del comercio externo boliviano basado mayoritariamente en la exportación primaria, así como del hecho que las concesiones efectuadas en los mercados regionales al

amparo de la ALADI son en hasta ahora teóricas o nominales, sin aprovechamiento efectivo por la debilidad y falta de diversificación del sistema productivo nacional.

4.3. Apoyo especial a Bolivia

Dentro del régimen de apoyo especial a los PMDERs, Bolivia ha tenido medidas especiales y exclusivas, entre las cuales se pueden mencionar:

- Medidas extraordinarias de apoyo a través de Nóminas de Emergencia de apertura de mercados, durante la crisis del primer quinquenio de los 80, cuando Bolivia sufrió uno de los procesos hiperinflacionarios más agudos de la historia económica mundial.
- Acciones preferentes en el área de preinversión, mediante estudios de desarrollo de áreas potenciales.
- Apoyo y asistencia en la negociación con los otros países miembros.
- Apoyo en la identificación de oferta exportable.
- Promoción de las oportunidades derivadas del comercio negociado.

Dentro de la estructura de la Secretaría General de la ALADI, opera la Unidad de Promoción Económica, UPE, una repartición especialmente dedicada a promover la participación de los PMDERs (Bolivia, Ecuador y Paraguay).

5. PARTICIPACIÓN EN EL PACTO AMAZÓNICO

5.1. Importancia y marginalidad

Es obvio destacar la importancia de la Amazonía para Bolivia, ella se fundamenta primero por el hecho de que la Amazonía representa el 60% del territorio nacional, así como por la riqueza y variedad de sus recursos naturales: goma, castaña, madera y un gran potencial agrícola y ganadero, sin contar con su riqueza en biodiversidad que es determinante para la inclusión de Bolivia entre los principales países megadiversos del mundo.

Pese a ello la Amazonía es el área menos integrada, menos poblada y comunicada del territorio, en realidad, el territorio amazónico todavía no se halla totalmente incorporado a la economía y a la vida nacional.

En consecuencia, desde el punto de vista del desarrollo nacional, son vitales una política y acciones que promuevan la integración y el desarrollo de una zona tan importante y actualmente tan marginada.

5.2. Rol del Pacto Amazónico

Como se sabe, el Pacto Amazónico constituyó un proyecto estratégico para el Brasil, que buscaba no sólo consolidar su soberanía y control sobre un área tan extensa y poco explorada de su propio territorio (50% del territorio brasileiro), sino que a través del mismo se buscó también consolidar un papel de liderazgo regional respecto a los numerosos países que tienen participación en la cuenca amazónica, convocándolos a posiciones y acciones conjuntas de integración física y de seguridad de la amazonía, frente a los riesgos de copiamiento por parte del capital internacional.

Por tanto, este proyecto legitimó regionalmente la política de una posesión real de la zona y brindó al Brasil la posibilidad de un enorme potencial de beneficios, siendo indudablemente el mayor titular de los mismos.

Es por esta orientación sesgada y no exenta de recelos y contradicciones, especialmente por otros países amazónicos en los que destacan Venezuela y Perú, que el proceso no tuvo grandes logros o avances que pudieran considerarse de naturaleza integracionista, salvo a nivel de proyectos. Desde su inicio, el Pacto Amazónico no tiene una dinámica importante y más bien es notoria la laxitud de acciones para el logro de sus objetivos. El desarrollo de la Amazonía estuvo más a cargo de los países individuales, en sus respectivas regiones, que como esfuerzos compartidos entre los países de la cuenca, con evidentes grados de desigualdad.

5.3. Participación Nacional

En relación a Bolivia, el Pacto Amazónico pudo llegar a constituir un importante instrumento de desarrollo y cooperación regional, inicialmente se hallaban previstas algunas líneas de acción, como las siguientes:

- Preservación y aprovechamiento de los recursos naturales de la cuenca
- Navegabilidad de los ríos, en procura de un acceso al Océano Atlántico.
- Aprovechamiento hidroeléctrico, mediante la construcción de represas.
- Ejecución de proyectos binacionales con el Brasil y el Perú.
- Carretera marginal de la selva, proyecto impulsado por el Presidente peruano Belaunde Terry, que culminaba en Bolivia.

Sin embargo, todas estas iniciativas no pasaron del nivel de proyectos y, en concreto, la participación de Bolivia en este proceso de integración física no puede mostrar logros o avances efectivos.

La participación nacional, en el desarrollo general de la Amazonía pasa primero por el desarrollo de la propia región amazónica y ello está supeditado al interés y a las acciones nacionales que se realicen para su integración efectiva a la vida nacional.

Cabe aquí un comentario sobre un problema que, contrariamente al proclamado interés conjunto para promover el desarrollo amazónico, se perfila como un verdadero contraste a este interés compartido y que más bien privilegia el interés individual del país con la titularidad casi exclusiva de los beneficios del proceso. Nos referimos al proyecto de las represas hidroeléctricas sobre el Rio Madera, en la frontera brasilera-boliviana, que en principio estuvieron concebidas como un proyecto binacional para generar beneficios y desarrollo mediante el aprovechamiento de un curso de agua de carácter internacional. No obstante, hoy en día y ante la indiferencia de los gobiernos nacionales, es adelantado en forma unilateral por el Brasil sin participación boliviana, pero ocasionando inundaciones en el territorio boliviano fronterizo, con inminentes riesgos de daño ambiental y económico por el desvío del curso del Madera.

Con la característica lentitud y escasa atención que en el país se presta a los problemas de relación externa y fronteriza, es notoria y lamentable la nula reacción de los gobiernos nacionales que no han demandado al país vecino una corrección de esta actitud que viola las normas internacionales en la materia y constituyen un desmentido a una pretendida cooperación amazónica. Hasta el momento, sólo las poblaciones de la región son las que se han pronunciado y llamado la atención sobre el riesgo inminente que en forma deliberada se ocasionará al ecosistema de la zona, a sus recursos y población.

5.4. Pretendida reactivación

En forma reciente, como saliendo de un largo letargo, a iniciativa del Brasil se convocó a una cumbre de países amazónicos a reunirse en la ciudad de Manaus, sólo cuatro países amazónicos asistieron a esta cumbre en octubre de 2008. Además del Brasil estuvieron representados Bolivia, Ecuador y Venezuela, sugestivamente los países que se hallan alineados en el “socialismo del sigloXXI”. Los países más importantes por su presencia en la Amazonía como Perú y Colombia estuvieron ausentes.

Los países asistentes a la cumbre de Manaus, invocan el peligro de los planes imperiales por adueñarse del Amazonas con el justificativo de que Brasil debe mucho en deuda externa al llamado primer mundo y que debe pagar de algún modo, como con la internacionalización del Amazonas o con agua dulce - el Amazonas es uno de los reservorios más importantes del planeta en este recurso – o bajo el supuesto que este reservorio pertenece a todos los habitantes del planeta y no sólo a los países involucrados. En consecuencia, se cree que por las necesidades crecientes del primer mundo, particularmente de maderas y recursos naturales, existe una atención concentrada en la

Amazonía, lo que implica peligros reales que requieren planes comunes de desarrollo sostenible y productivo en defensa del patrimonio de países amazónicos.

Como principales conclusiones de esta cumbre, se ha determinado la conveniencia de unir Manaos con La Paz y Caracas con Quito, mediante carreteras modernas que vinculen seres humanos, culturas, ciencia y tecnología, comercio, industrialización y leyes sociales con integración creciente. También se ha formulado la decisión de construir gasoductos interiores que partiendo de Venezuela, Ecuador y Bolivia, provean de energía barata a los pueblos amazónicos abandonados para elevar su nivel y calidad de vida. Sin energía barata y renovable no habrá progreso sostenible y menos desarrollo acelerado e integral como expresa el programa de UNASUR y la filosofía emergente neo-bolivariana en la región suramericana.

Se han proclamado, asimismo, bases comunes a partir de esta cumbre de alcance bolivariano para analizar la construcción masiva y conjunta de represas hidroeléctricas en ríos pequeños y medianos de la inmensa amazonía sin dañar el medio ambiente, lo mismo que generación eléctrica solar y eólica renovables. De la misma forma, se ha acordado implementar un sistema sanitario de primera clase para prevenir y combatir enfermedades tropicales epidémicas.

Lo lamentable de esta importante reunión es su reducido alcance en relación al número de países asistentes y la orientación bolivariana predominante. Sin embargo, Bolivia, tiene ahora la plataforma principista para requerir a Brasil la construcción de hidroeléctricas en forma conjunta en el río Madera y para la construcción de canales de acceso al Océano Atlántico, con previsiones ambientales verdaderamente sostenibles. Brasil por su parte está obligado a escuchar y hacer participar a Bolivia en el desarrollo energético e industrial de la Amazonía suramericana.

6. PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO ANDINO (GRUPO ANDINO/CAN)

6.1. Proceso de formación

Existe para Bolivia una natural orientación a la Cuenca del Pacífico y al sistema andino, basta mencionar la proximidad de la parte occidental del país a las costas del Pacífico, la condición geográfica de constituir uno de los tramos esenciales del sistema orográfico de la Cordillera de los Andes, así como haber sido país costero del Pacífico, cualidad con la que nació a la vida independiente y que perdió por una guerra de despojo perpetrada por Chile a finales del siglo XIX.

Sin embargo, Bolivia estuvo marginada al inicio de las negociaciones que dieron surgimiento al proceso andino. Al ser Chile uno de los principales países gestores de esta iniciativa y, quizá por temor al constante reclamo de reivindicación marítima que desde el

impuesto Tratado de Paz de 1904 ejercita Bolivia en cuanto foro internacional puede, resistió la idea de convocar a su molesto vecino para evitar que el problema marítimo interfiriera en el curso de las negociaciones. No obstante, a presión de los otros países participantes, se invitó a Bolivia a sumarse al proceso de diálogo iniciado en 1967.

En el país, esta incorporación tuvo también sus opositores, especialmente de sectores que privilegiaban relaciones más próximas con Brasil y Argentina, así como también por empresarios importadores que veían como riesgo para sus intereses la apertura del mercado nacional a productos de la subregión.

En todo caso, Bolivia suscribe el Acuerdo de Cartagena en mayo de 1969, convirtiéndose así en socio fundador del proceso andino de integración, a diferencia de Venezuela que no obstante haber participado en todo el proceso de negociaciones, no firmó el Acuerdo constitutivo, sino que se incorporó dos años después.

6.2. Status de participación

En virtud de lo establecido por el Acuerdo de Cartagena, Bolivia, junto con el Ecuador, como países de menor desarrollo, comparten un Régimen Especial que otorga a ambos un tratamiento preferencial, así como se establecieron algunos mecanismos de apoyo exclusivos para Bolivia por su condición de país mediterráneo.

6.3. Régimen Especial

El tratamiento preferencial que el Acuerdo de Cartagena establece para Bolivia y Ecuador, tiene por objeto reducir las diferencias de desarrollo entre los países miembros y busca posibilitar a los países de menor desarrollo un ritmo de desarrollo más acelerado y una participación más efectiva en el proceso, en el marco de uno de sus objetivos fundamentales que es el desarrollo equilibrado y armónico de sus miembros.

Para ello, se han contemplado y desarrollado en el curso del proceso diversas medidas del tratamiento preferencial. Revisando los principales mecanismos y programas que planteaba el Acuerdo en forma inicial. Se pueden constatar las siguientes medidas de apoyo y tratamiento especial para Bolivia:

Programa de Liberación

Dentro del Programa de Liberación del comercio, destinado a crear un mercado subregional totalmente liberado para el intercambio recíproco de mercancías originarias de la zona, se pueden identificar las siguientes previsiones:

- **Apertura inmediata de mercado**, establecida mediante la Decisión 29, para una nómina de productos de especial interés para Bolivia que podían ingresar al mercado subregional liberados de todo arancel o derechos.

- **Proceso acelerado en desgravación automática**
En el Programa de la Desgravación Automática, que cubría alrededor de la mitad del universo arancelario, se otorgó un proceso de desgravación automática más acelerado, tres años, para que los productos originarios de Bolivia estuvieran completamente liberados en los mercados de los otros países, es decir a partir de 01/01/74.
- **Proceso inverso**
En forma inversa el mercado boliviano debía iniciar su apertura, es decir recibir los productos de los otros países miembros con liberación, en un periodo progresivo que debía durar diez años.
- **Márgenes de Preferencia**
Los países miembros debían establecer márgenes de preferencia en forma inmediata para productos con oferta exportable desde Bolivia.
- **Arancel Externo Común**
En materia de AEC, se estableció que Bolivia y Ecuador no aplicarían el Arancel Externo Mínimo Común, que se empezó a aplicar por los otros países miembros desde el inicio, así como adoptarían el AEC en un proceso gradual entre 1981 – 1990 (Desde ya los plazos para implantar el AEC fueron ampliándose sucesivamente y sin aplicación homogénea entre los países, lo que dura hasta el presente).

Programación Industrial Conjunta

En los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDIs), se estableció para los países menores una asignación prioritaria y localización de plantas industriales, con más algunas ventajas exclusivas para su desarrollo. Asimismo, se estableció una reserva de productos no producidos y no reservados para programación industrial, para ser producidos exclusivamente por Bolivia y Ecuador (Decisión 28).

Como respaldo para la participación de Bolivia y Ecuador el Acuerdo dispone una acción conjunta ante la CAF u otros organismos para conseguir asistencia técnica y financiera para promover la instalación de plantas industriales.

Armonización Políticas

En el área de la Armonización de Políticas, se establecieron tratamientos diferenciales e incentivos para compensar deficiencias estructurales y asegurar la movilización de recursos. Asimismo, se hallaban previstas acciones conjuntas ante la CAF para asignación de recursos en proporción superior a la que resultaría de los aportes de capital de los países menores.

Apoyo especial exclusivo

Mediante la Decisión 119 se estableció el Programa de Apoyo a Bolivia, con acciones de compensación y apoyo a los problemas de infraestructura. Con el tiempo este mecanismo de convirtió en el Programa de Cooperación Andina a Bolivia (PCAB), localizado en Bolivia y que tuvo a su cargo la coordinación de varios proyectos orientados a promover la participación nacional en el proceso.

6.4. Participación

Como apreciación general en relación a la participación de Bolivia en el proceso andino de integración, se puede decir que ésta tuvo un desempeño precario que no le permitió un eficaz aprovechamiento de las ventajas especiales establecidas en favor suyo, ni de las oportunidades que representaba el proceso en general.

En los primeros años de la integración andina, como una característica general en todos los países miembros, también en Bolivia se generaron expectativas importantes en relación al proceso, acompañadas de una notable voluntad política y nivel de participación que permitió, en conjunto, el establecimiento de sus principales instituciones, de una notable dinámica normativa y de la puesta en marcha de los complejos mecanismos y programas comerciales e industriales.

No obstante, esta voluntad política fue decayendo progresivamente motivada en gran medida por los cambios políticos en el país y después por el surgimiento de políticas económicas contradictorias al modelo de integración andina, lo que derivó en un marginamiento del tema en la atención política por los sucesivos gobiernos, que no estuvieron exentos de frecuentes presiones internas de marginamiento.

En general, en el caso boliviano, el incumplimiento de los compromisos contraidos fue frecuente y se alimentaba por la falta de resultados visibles de la participación nacional. Este panorama duró en tanto no se empezaron a perfilar las posibilidades del mercado andino como destino para las exportaciones agroindustriales, originadas especialmente en la región oriental del país. También los cambios de orientación del modelo andino, a partir de las transformaciones de política económica e institucionales operados al inicio de la década de los años 90, influyeron para el relanzamiento del proceso y para afianzar al mercado andino como una de las opciones para las exportaciones bolivianas.

Participación en el comercio intrasubregional

Excede el propósito del presente trabajo el análisis exhaustivo del comportamiento de Bolivia en el comercio andino y de cómo ha venido evolucionando el mismo en los diferentes periodos del proceso. Consideramos que es más significativo, en materia de

participación, tener una visión actual, la que según la información de la propia Secretaría General de la Comunidad Andina, muestra que los países que más contribuyeron al comercio intracomunitario, en el año 2008, son Colombia y Ecuador con 38% y 34% respectivamente, seguidos por el Perú con un 22% y Bolivia con tan sólo el 6%.

Las exportaciones bolivianas al mercado andino, tienen como principal vanguardia a los productos del sector de oleaginosas, productos alimenticios, manufacturas de madera y manufacturas varias que se destinan principalmente a los mercados de Colombia y el Perú.

Participación en la Programación Industrial

Mientras tuvo vigencia el Programa Industrial andino, se aprobaron en realidad tres PSDIs: el Metalmecánico, el Automotriz y el Petroquímico.

En el programa metalmecánico, reforzado por la Nómina de productos no producidos, Bolivia recibió aproximadamente unas 40 asignaciones para el establecimiento de plantas productivas, de las cuales sólo se pudieron implementar unas cinco (Triconos para uso petrolero en Santa Cruz; Cadenas de Trasmisión y Bolas para Molino en Oruro; Compresoras y Herramientas Neumáticas en La Paz; y Aparatos de Corte y Seccionamiento Eléctrico en Tarija).

El caso más relevante fue el de compresoras y herramientas neumáticas, habiéndose logrado la participación de la empresa propietaria de la tecnología, la sueca Atlas Copco, con la instalación de una moderna planta de ensamblaje y efectivas exportaciones a los otros países andinos.

En el caso de los triconos de uso petrolero, se llegó a implementar la planta con la participación de capital americano; sin embargo, al tiempo de iniciar su exportación al mercado de Venezuela, principal justificativo y destino de la inversión y producción, este país incumplió en la apertura de su mercado, arguyendo tener compromisos previos con el Brasil en el marco de la ALALC, determinado el fracaso del proyecto.

En el caso de las cadenas de transmisión y bolas de molino, no se llegó a completar el proceso de inversión y producción.

Por último, en el caso de los aparatos de corte y seccionamiento eléctrico, se recibió la inversión directa de la empresa Brown Boveri de Suiza, la que instaló una moderna planta en Tarija, pero más orientada al mercado argentino.

Al presente, ninguna de estas plantas sigue en funcionamiento, sufrieron las contingencias y peripecias que enfrentó el proceso, así como incumplimientos de mercado y la falta de apoyo negociador por parte de Bolivia. Pero lo más significativo de esta experiencia, es que

se demostró como es posible atraer inversiones y tecnología con base en la perspectiva de un mercado ampliado y como es posible un salto tecnológico que permitió al país, aunque en forma muy breve, la exportación de bienes de capital de alta tecnología, si bien partiendo de simples procesos de ensamble pero con progresivos niveles de integración nacional.

Participación en la Armonización de Políticas

El área de armonización de políticas, es quizá una de las más prolíficas del proceso, ya que existen normativa e instituciones comunitarias en diversos campos sectoriales. Bolivia ha adoptado todos estos regímenes comunes y participa en diferentes ámbitos de coordinación de políticas macroeconómicas, sociales y sectoriales y en proyectos conjuntos de desarrollo.

En cuanto al nivel de cumplimiento, éste es heterogéneo, existen áreas como las relativas a la Propiedad Industrial, los recursos genéticos y el obtentor vegetal, donde la normativa andina, por obsolescencia o ausencia de la legislación nacional, se aplica como principal legislación interna, y por el contrario y esto al parecer es lo más frecuente, existe un bajo o nulo nivel de cumplimiento de otros instrumentos o regulaciones comunitarias, que incluso tienen un desconocimiento generalizado.

Participación en lo institucional

Bolivia, como país miembro, participa plenamente en los órganos principales de la integración andina: Consejo de Presidentes, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina y los Consejos Laboral y Empresarial, cuyas presidencias asume por rotación anual con los demás países.

En el órgano técnico, antes la Junta del Acuerdo de Cartagena y ahora la Secretaría General de la Comunidad Andina, la participación de Bolivia ha sido y es escasa, pues en pocas oportunidades un boliviano fue miembro de la Junta y hasta ahora ningún boliviano ha asumido la Secretaría General. Esta insuficiencia de representación a nivel de la institución permanente del proceso, se refleja en el número escaso de funcionarios andinos que, proporcionalmente, siempre han existido respecto al resto de los países miembros.

Bolivia, asimismo, forma parte de los diferentes convenios e instituciones que integran el Sistema Andino de Integración, siendo relevante la ya tradicional asignación de la Presidencia de la CAF a un boliviano. Algunos institutos andinos como el Instituto Andino de Integración (III), dependiente del Convenio Andrés Bello, la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) y el Programa Andino de Cooperación a Bolivia (PCAB), éste último en actual receso, tienen su sede en Bolivia.

En lo relativo al Parlamento Andino, si bien Bolivia es uno de los países promotores de su creación y su Tratado constitutivo fue suscrito precisamente en el país, mantiene aún la representación de parlamentarios nacionales acreditados pero no elegidos especialmente por voto universal, como dispone desde hace mucho tiempo la normativa del PARLANDINO.

Participación en lo jurídico y jurisdiccional

Bolivia, como se verá en forma detallada posteriormente, es el único país, no sólo a nivel andino sino a nivel regional, que pese a los más de 40 años de participación en los procesos de integración, no tenía a nivel constitucional ningún precepto que respaldara la integración y la participación nacional en estos procesos. Recién en la última Constitución, aprobada en el referendo de enero del presente año, se han incorporado algunas menciones sobre el tema de la integración, pero en forma tan mal concebida y dispersa que se desvirtúa la larga espera por superar este vacío constitucional.

Quizá por esta falta de cobertura constitucional, las normas comunitarias andinas, si bien nominalmente se hallan incorporadas, directa o expresamente, al ordenamiento jurídico nacional, nunca tuvieron una difusión adecuada, son desconocidas por las autoridades, tribunales, la academia y la población en general, generándose así, alrededor de los temas jurídicos de la integración, un evidente vacío en claridad y seguridad jurídica. Existen en lo jurisdiccional administrativo fallos notables por su completo desconocimiento de los principios del Derecho Comunitario, así como en el ámbito judicial una total ausencia de causas vinculadas a esta temática.

Sin embargo, a Bolivia, como país miembro, le son vinculantes las normas del ordenamiento jurídico andino y tiene responsabilidad por su incumplimiento. Bolivia, fue con frecuencia el campeón de los incumplimientos que dieron lugar a la creación del Tribunal Andino, instancia a la cual ha comparecido como demandada en muchas ocasiones. A la inversa, excepto un par de casos conocidos (tramitados por el autor y que inauguraron la jurisdicción laboral del Tribunal y el conocimiento de recursos de omisión contra la Secretaría General), tampoco a nivel privado se halla difundida la posibilidad de acudir a esta instancia jurisdiccional o a los jueces nacionales demandando el cumplimiento de la normativa andina.

Tema Marítimo

En las negociaciones preliminares a la suscripción del Acuerdo de Cartagena, Como ya se dijo, Chile fue reacio a la participación de Bolivia que le resultaba incomoda por el permanente reclamo de reivindicación marítima. Incorporada recién en la fase final del proceso negociador, Bolivia consiguió que en el texto del mismo Acuerdo los Países

Miembros asumieran el compromiso de ejercitar acciones para aliviar los problemas derivados del enclaustramiento geográfico de Bolivia (Artículo 4°).

En el país, esta fórmula se consideró totalmente inocua para el objetivo perseguido, por cuanto se refería a los “problemas derivados” pero no al problema en sí de la mediterraneidad boliviana, que se consideraba un obstáculo para su real y efectiva participación en el proceso subregional andino. La falta de un acceso soberano al Pacífico, además de los factores histórico-morales implícitos que esperan una justa reparación, determina una total dependencia portuaria y tarifaria de decisiones ajenas, que indudablemente dificulta en la realidad concreta y económica el comercio exterior boliviano.

La insatisfacción boliviana sobre el alcance del Artículo 4° del Acuerdo fue clara, ya que no recogía el interés nacional ni tampoco el interés conjunto del proceso andino, puesto que un problema que afectaba la participación de uno de los países miembros, a la larga, significaría un obstáculo para la marcha de todo el proceso. En la experiencia europea esta situación fue muy clara y motivó importantes esfuerzos comunitarios para el fortalecimiento de zonas deprimidas y la solución de problemas que limitaban su participación, entendidos como problemas conjuntos que afectaban a todo el proceso.

En 1976 Chile se retiró del proceso andino y se abrió para Bolivia una nueva perspectiva en el tratamiento del problema marítimo con mayor solidaridad andina, en el sentido de lograr un compromiso de respaldo conjunto para la solución integral del mismo, como responsabilidad comunitaria. En los siguientes años, Bolivia inició una acción diplomática ante los otros países para mejorar el alcance del Artículo 4° del Acuerdo, para superar su simple sentido declarativo y buscar posiciones de mayor respaldo para la solución, no de los problemas derivados, sino de la misma situación de enclaustramiento del país.

Esta posibilidad se dió en oportunidad de las negociaciones para la modificación y reorientación del proceso a partir de 1985, que contemplaba un ajuste y modificaciones del Acuerdo. En tal sentido, se abría la posibilidad de ajustar el Artículo 4°, sin la presencia ya de una oposición determinante por parte de Chile. Sin embargo, con sorpresa se constató la reacción adversa contra este propósito por parte del Perú, pero también el decidido apoyo por parte de los demás países. En este marco, se llegó a un importante consenso en la etapa de negociación para la modificación del Artículo 4°, consanorando el apoyo andino a la solución del enclaustramiento geográfico de Bolivia y, además, formulando una expresa y clara mención de este problema, como problema conjunto, en el proyecto de Preamble al nuevo texto ajustado del Acuerdo.

Mientras tanto, Bolivia había iniciado una vez más un proceso de negociación bilateral con Chile con vista a una solución marítima. En este proceso, a pesar de experiencias negativas

pasadas, Bolivia resignó la multilateralidad del problema - que es uno de los fundamentos de su política en esta materia - y se acogió nuevamente a la posición inalterable de Chile de tratar el problema en la vía bilateral. Seguramente, esto explica la actitud asumida por Bolivia en ocasión de las reuniones que dieron como resultado el Protocolo de Quito en abril de 1987, cuando a solicitud del propio país interesado y ante el asombro del resto de los países miembros se demandó dejar sin efecto las modificaciones al Artículo 4º y suprimir toda mención al problema marítimo en el Preamble, a fin de no perturbar las negociaciones en curso con Chile bajo un denominado “enfoque fresco”. Sin embargo, a las pocas semanas de la reunión en Quito, el Comandante de la Armada de Chile, Almirante Merino, dió al traste con toda la negociación del “enfoque fresco” con una simple declaración, en la que manifestaba que Chile no cedería jamás ni un centímetro de su territorio. En consecuencia, el Artículo 4º del Acuerdo quedó inalterado hasta el presente

Se perdió así, una invalorable oportunidad de convertir el objetivo boliviano de recuperar un acceso marítimo en el Pacífico en un objetivo conjunto de todos los países andinos, comprometidos solidariamente en la solución del problema que más afecta la participación de uno de sus miembros. Este lamentable episodio, poco conocido en Bolivia, tendrá que ser algún día motivo de responsabilidad histórica para sus autores.

6.5. Situación actual y proyecciones

A partir del 2006, Bolivia se halla alineada con Venezuela y Cuba en el ALBA, lo que se ha reflejado en posturas radicales que deshaucian el libre comercio y el regionalismo abierto, condenando las relaciones comerciales con terceros países y particularmente los TLCs suscritos por Colombia y Perú con los Estados Unidos. En la misma óptica, Bolivia se ha opuesto a toda negociación con el país del norte, pero a la vez quiere impedir este tipo de relaciones a sus socios andinos.

Esta orientación, que fue la que ocasionó el retiro de Venezuela, basa la actual posición boliviana en sus relaciones dentro de la Comunidad Andina. Bolivia estuvo a punto de seguir el ejemplo de Venezuela, pero al parecer primó la circunstancia de tener que asumir ese año las presidencias del Sistema Andino de Integración y la constatación por parte del nuevo gobierno boliviano acerca de la importancia del mercado andino, especialmente para las exportaciones de oleaginosas, a diferencia de la situación de Venezuela para la cual el mercado andino no tiene importancia, por cuanto sus exportaciones radican esencialmente en hidrocarburos destinados al mercado norteamericano. El país líder del ALBA tiene como su principal socio comercial a los Estados Unidos, pero no obstante quiere imponer a los otros países que militan ideológicamente en este esquema antinorteamericano, toda relación comercial con ese país.

La Comunidad Andina actualmente tiene un escenario confrontado ideológicamente, por un lado están Colombia y Perú claramente partidarios del libre comercio, y por el otro se hallan Bolivia y Ecuador (éste más moderado), que se resisten a la suscripción de TLCs con los Estados Unidos y se oponen a flexibilizar la normativa andina que permita a Colombia y Perú viabilizar sus acuerdos con este país. Sin embargo en esta confrontación, Bolivia se ha quedado sola, puesto que Ecuador ha terminado por apoyar algunos aspectos, como la flexibilización del Régimen Común de Propiedad Industrial (Decisión 486), a Colombia y Perú.

En la actual postura ideológica de Bolivia, el país está aislándose cada vez más, clara muestra de ello fue su interferencia a las negociaciones con la Unión Europea para la suscripción de un tratado de asociación, con visos de TLC, proceso encaminado desde hace algunos años y que se hallaba condicionado por la UE a una negociación andina conjunta. Atendida a esta condición, Bolivia empezó a oponerse en forma principista a varios de los aspectos contenidos en la propuesta en negociación, tratando de desvirtuar los planteamientos en materia comercial y de propiedad intelectual. Ante esta situación, los otros países andinos, incluido el Ecuador, lograron concretar con la UE negociaciones en forma individual que al presente se hallan en curso. Se provocó así una postergación indefinida para una posible, pero improbable, negociación posterior con Bolivia .

Todo este panorama, derivado de una lamentable ideologización de la actual política exterior de Bolivia, ojalá no lleve a su marginamiento del proceso andino, dejando de lado la importancia geográfica, geopolítica y económica que este proceso representa para el país, por cuanto es incontrovertible que para Bolivia existe una mayor compatibilidad de dimensión y objetivos con los países andinos y mayores posibilidades de exportaciones con valor agregado que en sus relaciones comerciales con los países mayores del MERCOSUR, a los cuales sólo exporta recursos naturales sin transformación.

7. PARTICIPACIÓN EN EL MERCOSUR

7.1. Exclusión de Bolivia en el Tratado de Asunción

El Tratado de Asunción, que creó el MERCOSUR en marzo de 1991, estableció en su Artículo 20 un sugestivo método de adhesión para el resto de los países de la región. Si bien se declaraba que el Tratado estaría abierto a la adhesión, mediante negociación, a los países de la ALADI, esta posibilidad se podría concretar sólo después de los cinco años de su vigencia. No obstante, dejaba abierta la posibilidad de considerar solicitudes de países de la ALADI que no formaran parte de esquemas de integración subregional o de asociaciones extrarregionales.

En otras palabras, era un tratado cerrado por cinco años para Bolivia por cuanto el país era miembro del proceso subregional andino, pero implicaba una invitación directa para la incorporación de Chile dentro de los cinco años iniciales, por cuanto éste país no participaba de ningún esquema de integración subregional ni de asociación extrarregional. No obstante, Chile no acogió esta insinuación directa y se abstuvo de una incorporación plena.

En Bolivia, esta exclusión deliberada causó mucha frustración, puesto que no sólo se desvirtuaba su vocación integracionista y su política de no quedar fuera de ningún proceso integrador en la región, sino que el nuevo proceso que surgía en el cono sur desconocía su ubicación y participación geográfica en esa región, no consideraba además que los cuatro países integrantes del MERCOSUR eran simultáneamente miembros del Tratado de la Cuenca del Plata, conjuntamente Bolivia, así como las importantes relaciones comerciales que existían entre nuestro país y el Brasil y la Argentina.

Las razones de esta exclusión quizá fueron el evitar la desaceleración del proceso en su fase inicial, con la participación de un país de menor desarrollo que hubiera demandado sin duda un tratamiento y consideraciones especiales que le permitieran ponerse a tono con el ritmo que se pretendía imprimir al proceso. Sin embargo, la situación de Bolivia no difería de la situación del Paraguay, país con el cual se compartió un tratamiento preferencial en el marco de la ALALC y se comparte también un régimen de apoyo especial en el marco de la ALADI, como países de menor desarrollo económico relativo.

Otra de las razones, que tal vez primaron, era la incompatibilidad de la participación de un país en dos procesos que a la vez buscaban la conformación de uniones aduaneras.

En todo caso, en Bolivia hizo una cuestión, hasta de honor nacional, el lograr su incorporación al MERCOSUR, y los sucesivos gobiernos trabajaron obsesivamente para concretar este objetivo. De todas maneras, se mantuvo en el marco de la ALADI la continuidad de los acuerdos comerciales bilaterales con los cuatro países del MERCOSUR.

7.2. Negociaciones Bolivia-Mercosur

En octubre de 1992, Bolivia formuló ante el Grupo del Mercado Común del MERCOSUR una presentación relativa a su posible incorporación a este proceso. Durante su reunión de enero de 1994, el Consejo del Mercado Común del MERCOSUR emitió un Comunicado destacando la prioridad de un acuerdo comercial con Bolivia e invitándola a participar en calidad de observador en algunos de los grupos de trabajo del MERCOSUR.

En 1995, el MERCOSUR emitió el Memorándum de Entendimiento para el Relacionamiento de Bolivia con el MERCOSUR, en el cual se establecieron las bases para un acuerdo comercial con Bolivia, con vistas a la conformación de una zona de libre comercio en un plazo máximo de 10 años.

En diciembre de 1995, las Partes firmaron el acuerdo que fue registrado en la ALADI como Acuerdo de Complementación Económica, ACE 34, con una duración de un año a partir del 1º de enero de 1996, dejando establecido el propósito de continuar posteriormente las negociaciones de un tratado de libre comercio más amplio.

En diciembre de 1996, los Estados Parte del MERCOSUR y Bolivia suscribieron el Acuerdo de Complementación Económica, ACE 36, sustitutivo del ACE 34 y que entró en vigencia en febrero de 1997, con el objetivo de formar un área de libre comercio en un plazo máximo de 10 años a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo.

Este hecho creó para Bolivia una situación ambigua dentro del proceso andino, pues no actuó en forma comunitaria junto a sus países miembros y fue objeto de un periodo de difícil relación con éstos. Más aún si a partir de la firma del Acuerdo (ACE 36), el tratamiento formal que se les otorgó a Bolivia y Chile, país que también había suscrito un acuerdo similar, fue de países asociados al MERCOSUR y cuyos Presidentes asistían en tal calidad a todas las reuniones cumbres y eventos importantes. Sin embargo, a la postre, el resto de los países de la Comunidad Andina siguió el mismo camino, entablando procesos específicos de negociación de acuerdos de libre comercio dentro del marco de un proceso de convergencia entre Comunidad Andina y MERCOSUR. Estas negociaciones derivaron en la conclusión del ACE 58 entre Perú y MERCOSUR y del ACE 59 entre Colombia, Ecuador y Venezuela con el MERCOSUR.

En el caso de Bolivia, el ACE 36 tuvo una amplia ejecutoria mediante más de veinte protocolos adicionales a través de los cuales se amplió la normativa que rige, hasta ahora, las relaciones comerciales con el MERCOSUR.

7.3. Resultados

La dinámica de las actividades del MERCOSUR, particularmente las de Brasil y Argentina, tienen una alta gravitación en Bolivia, empezando por constituir los mayores mercados de destino de las exportaciones tradicionales y más específicamente del gas boliviano. No obstante, esta relación comercial, por su naturaleza e importancia para nuestro país como proveedor y para Brasil y Argentina como compradores, tiene su propio régimen contractual y se daría, con todos los altibajos que experimenta, con o sin integración.

En cuanto al comercio de otro tipo de productos, estos si al amparo del ACE 36, existe un claro deficit comercial ya que Bolivia es mayormente importadora de productos argentinos y brasileiros. Las exportaciones hacía esos países, con producciones competitivas a las bolivianas, no representan magnitudes importantes. Con los otros países, Paraguay y Uruguay, el comercio recíproco es muy limitado y más bien competitivo hacia terceros,

como en el caso del sector de oleaginosas, en el cual las exportaciones paraguayas, con tratamiento preferencial en virtud del ACE 59, compiten con mayor ventaja en los mercados de Colombia y Venezuela – por la no exigencia de requisitos específicos de origen – con las exportaciones de soya y derivados provenientes desde Bolivia.

En el campo político es quizá donde se ha experimentado algunos resultados interesantes, especialmente para el MERCOSUR, puesto que la participación de Bolivia y Chile como países asociados ha contribuido a fortalecer la imagen internacional del MERCOSUR como el proceso más relacionado e importante en la región.

En cuanto a la integración física, la relación con el MERCOSUR no es relevante, esta se halla confinada a las posibilidades que puedan realizarse en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata.

7.4. Situación actual y proyecciones

En la política de integración de Suramérica, el MERCOSUR es indudablemente el proceso que puede pensarse con mayor proyección, no sólo por la presencia de los países mayores de la región, sino también por las relaciones externas y la imagen a nivel internacional que lo tiene como un proceso consistente, particularmente respecto a la situación de crisis profunda que actualmente atraviesa el proceso andino. Quizá la tan proclamada y ansiada convergencia entre estos dos procesos, termine por darse, no en un nivel de equilibrio entre ambos, sino por la atracción hegemónica que ejercen los mercosurianos, especialmente el Brasil convertido en líder regional y en una de las potencias emergentes a nivel mundial (BRIC).

En ocasión del retiro de Venezuela de la Comunidad Andina, Bolivia estuvo también a punto de hacerlo, siguiendo la pauta ideológica marcada por aquel país frente a la suscripción de Colombia y Perú de TLCs con los Estados Unidos. Así también, se quizó seguir en ese momento la actitud de Venezuela, cuando este país planteó formalmente su incorporación al MERCOSUR obteniendo la suscripción de un acuerdo en este sentido, acuerdo que aún hasta el presente sigue pendiente de ratificación por los parlamentos nacionales del MERCOSUR - significando quizá esta postergación un rechazo diplomático a la incorporación de un país singularmente conflictivo e ideologizado en este momento-. Bolivia, en forma similar realizó sondeos abiertos para su incorporación plena al MERCOSUR, que si bien fueron acogidos también diplomáticamente, no tuvieron mayor desarrollo posterior. La posible incursión de países del ALBA en el MERCOSUR, con una visión diferente respecto al modelo económico y al concepto de libre mercado y de comercio, así como con una posición política basada esencialmente en un radical antinorteamericanismo, al parecer es considerada como incompatible con la visión de inserción del MERCOSUR en los mercados internacionales.

8. PARTICIPACIÓN EN EL ALBA/TCP

8.1. Antecedentes

Uno de los primeros actos del Gobierno boliviano instalado en 2006, fue proclamar su adhesión al ALBA, concretando así la identificación ideológica impulsada hasta ese momento por Cuba y Venezuela y que derivaba de una Declaración Conjunta emitida en 2004. Como ya se dijo el ALBA constituye una propuesta alternativa al ALCA, proyecto propuesto por los Estados Unidos y que fue descartado ya en 2005 y, en realidad, sustituido con los TLCs que a nivel bilateral se fueron suscribiendo con Chile, los países centroamericanos y República Dominicana, Perú y Colombia.

En el caso de la Comunidad Andina, la suscripción de TLCs por parte de Colombia y Perú, motivó el retiro de Venezuela y la oposición frontal a dichos acuerdos por parte de Bolivia y Ecuador, determinando la actual y profunda crisis en la que se debate el proceso andino. En consecuencia, si bien Bolivia permanece en la Comunidad Andina, tiene una política actual que privilegia una orientación hacia el ALBA y una oposición radical al imperialismo americano.

Ese, el marco de la adhesión de Bolivia al ALBA – que curiosamente no se halla reflejada en algún instrumento que haya sido considerado ni ratificado por el Parlamento boliviano – sin duda que fue un aporte importante a este proceso porque lo fortaleció con la imagen de un primer gobierno indígena que había despertado interés y expectativas en el ámbito internacional, marcando también el inicio de la adscripción de otros países como Nicaragua, Honduras y Dominica, así como la proximidad política y posteriormente por el Ecuador.

Otro aporte al proceso del ALBA, fue la iniciativa de Bolivia con el denominado Tratado de Comercio entre los Pueblos (TCP), adherido por el ALBA y que se plantea como un modelo sustitutivo a los TLCs impulsados por Estados Unidos.

8.2. Participación

El ingreso de Bolivia al ALBA, que consistió en adherirse a la Declaración Conjunta que habían suscrito Cuba y Venezuela en 2004, después del intento fallido de derrocamiento del gobierno de Chavéz en Venezuela, trajo aparejado en forma inmediata un programa de acciones de apoyo por parte de Cuba y de Venezuela a Bolivia.

Por parte de Cuba se replicó exactamente en Bolivia los programas que desarrolló este país en Venezuela, como la masiva presencia de médicos cubanos para acciones de asistencia médica popular (barrios adentro) y un programa destinado a erradicar el analfabetismo. En

forma similar, a partir del 2006 se concretó en Bolivia el ingreso de cientos de médicos y personal paramédico que fueron repartidos por todo el territorio nacional (ante la resistencia de los colegios médicos nacionales que impugnaban la falta de condición profesional de gran parte de los cooperantes), así como de numerosas brigadas de alfabetizadores que iniciaron sus programas de alfabetización y adoctrinamiento en las áreas rurales del territorio.

Por parte de Venezuela, se inició un proceso de transferencia de recursos monetarios nunca antes visto en el país, por sus cuantías pero más que todo por las formas de hacerlo, entregas directas, sin registro ni inscripción en el presupuesto nacional, a personeros del gobierno nacional para su ejecución y distribución también directa a autoridades de municipios rurales y provinciales, cuya ejecución o impacto no se halla al parecer registrada ni documentada. Pero lo grave, es que se aprovechó uno de los frecuentes cercos y bloqueos al Parlamento por parte de los llamados sectores sociales (grupos de choque) para aprobar, entre otras medidas, un tratado de cooperación militar que faculta a Venezuela no sólo a realizar acciones de dotación y financiamiento para las Fuerzas Armadas bolivianas, sino que le permite intervenir directamente en casos de conflicto interno en el país, así como la presencia permanente de militares que actúan en proyectos de toda índole y tienen a su cargo el transporte y la seguridad presidencial.

A cambio Bolivia, se ha convertido en una especie de portavóz duro contra todo lo que pueda ser o aparentar estar vinculado a los Estados Unidos, campo éste en el que toma la iniciativa, pero digitada siempre por Venezuela, la que aparece después respaldando y siguiendo la misma. En lo interno, el modelo “bolivariano” se ha expresado particularmente en el asesoramiento directo para la intervención a las empresas petroleras extranjeras, la supuesta nacionalización de los hidrocarburos, medida que nadie dudaba era necesaria pero que fue desvirtuada en sus alcances y que estuvo operativizada con la ayuda y asesoría venezolana. El antiimperialismo manifiesto se expresó en Bolivia con la amenaza de agresión a la Embajada norteamericana por sectores sociales manipulados, la posterior expulsión del Embajador de los Estados Unidos acusado de injerencia política – replicada inmediatamente por Venezuela – así como por la expulsión de la DEA, agencia norteamericana de represión del narcotráfico.

En lo comercial, los efectos reales del ALBA/TCP no tienen un impacto visible, al contrario, el mercado venezolano, importante para la soya boliviana en su momento, ahora, paradójicamente es altamente competitivo por la presencia de soya americana y soya paraguaya, ésta última desgravada al amparo del ACE 59. Al excluirse a Bolivia del ATPDEA, programa de Estados Unidos para apoyar la erradicación de la hoja de coca y que significaba la apertura del mercado americano para manufacturas textiles, de madera, goma y joyas principalmente, Venezuela se ofreció para compensar esta pérdida de mercado y abrir el suyo para estas exportaciones, pero como demuestran recientes

constataciones el mercado venezolano, fuera de ser complejo en cuanto a las formalidades de pago, es indublamante insuficiente y primario en comparación a las oportunidades del mercado estadounidense desgravado.

Con Cuba, pese a la existencia de un ACE con Bolivia en el marco de la ALADI, éste no ha tenido ninguna ejecutoria y el comercio bilateral es prácticamente nulo. En forma similar, con los otros países del ALBA, Nicaragua, Dominica y el resto de las islas caribeñas que lo conforman, no existen relaciones comerciales.

En lo que sí se evidencia un fuerte flujo es en materia financiera por parte de Venezuela, ya que aparte de sus generosos donativos para la gestión, propaganda del gobierno y apoyo complementario a sueldos de la alta jerarquía militar y administrativa, inversiones de este país se hallan en un proceso vertiginoso de copamiento de instituciones financieras, de medios de comunicación bolivianos y de establecimiento de redes radiales en todo el territorio nacional.

Todo este panorama es preocupante y desde el punto de vista de una concepción genuina de la integración, lo que se hace es desvirtuar los más elementales principios de la misma. Se ha sustituido los principios de igualdad, independencia y dignidad nacional – tan proclamados cuando se habla del imperialismo americano – por una situación de sumisión, injerencia y hegemonía ejercitada por el país nuevo rico de la región, que se refleja en la política exterior actual de Bolivia, orientada a fortalecer sus vínculos con los países del socialismo del siglo XXI y a inteferir en el proceso andino, particularmente en la posibilidad de relaciones comerciales con otros países y esquemas de integración.

La Sexta Cumbre de los países del ALBA, realizada en abril del 2009, en la ciudad de Cumaná, Venezuela, convocada con el objetivo de asumir una posición conjunta en la Cumbre de las Américas que reunió a los Presidentes americanos en Puerto España, Trinidad y Tobago, puso de manifiesto los intereses prioritarios de este esquema político de países, que es lograr el levantamiento del bloqueo americano a Cuba. En la reunión de Cumaná, uno de los países que más radicales se mostró en este objetivo fue Bolivia, cuyo Presidente, además, se declaró formalmente socialista, marxista-leninista y comunista.

En esta Cumbre se procedió al cambio de la designación del proceso, ante la desaparición del proyecto del ALCA que fue su motivación, el grupo pasó a denominarse como Alianza Bolivariana para los Países de Nuestra América.

En la VII Cumbre del ALBA, realizada en el mes de octubre del mismo año en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, se lanzaron importantes medidas como la creación de un Sistema Unificado de Compensaciones Regionales (Sucre) que apunta a la eliminación de la dependencia del dólar en el comercio regional.

Igualmente se procedió a la creación de empresas de propiedad estatal llamadas “grannacionales”, y de empresas binacionales para los textiles (Bolivia-Cuba); Aluminio y vidrio plano (Venezuela-Cuba); y la Empresa Socialista de Capital Mixto (Bolivia-Venezuela).

En materia política, Bolivia se ha convertido en el más duro vocero del grupo, bajo las directivas de Venezuela. Son notorias sus críticas al Gobierno de Colombia en relación a la autorización a los Estados Unidos para la instalación de bases militares en su territorio, lo que se halla motivando una situación inédita de tensión y actitudes belicistas en la región de las cuales, siguiendo a Venezuela, Bolivia se halla convertida en protagonista principal al convocar recientemente a la organización militar del ALBA a fin de enfrentar una supuesta invasión militar de los Estados Unidos a la región. Estas posturas, totalmente irreflexivas e irresponsables, además de un total sometimiento a los dictados del gobernante venezolano, desvirtúan la tradicional posición pacifista e integradora de Bolivia.

9. PARTICIPACIÓN EN UNASUR

Una evaluación de la participación boliviana en UNASUR es prematura, por cuanto el lanzamiento de este nuevo proyecto es reciente, aunque su gestación obedece a un proceso bastante largo y acariciado por los países suramericanos y que debía tener como base la convergencia entre los procesos subregionales, principalmente entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR.

Sin embargo, pese al corto tiempo de existencia y al hecho de no estar aún adecuadamente estructurado, se han dado ya algunas reuniones cumbres de los presidentes suramericanos en el marco de este proyecto. La primera reunión fue la convocada por la Presidenta chilena en Santiago de Chile, en septiembre de 2008, precisamente para tratar una situación interna de Bolivia y a pedido de este país que enfrentaba una de sus frecuentes crisis políticas, entre un gobierno que se perfilaba ya como demasiado autoritario y las regiones del oriente y del sur del país, que reivindicaban el reconocimiento de un régimen de autonomías y de sus estatutos autonómicos que emergieron de referendos regionales, frente a un todavía proyecto de Constitución que creaba varios niveles superpuestos de autonomía (departamental, municipal, regional y para pueblos indígenas), en un claro propósito de desvirtuar la naturaleza y eficacia de las autonomías departamentales.

La reacción de cuatro de los Departamentos, en los cuales había un referendo autonómico de por medio, que tomaron en sus regiones las oficinas públicas, fue calificado por el Gobierno como un intento de golpe de estado “cívico-prefectural” destinado a desestabilizarlo. Este problema interno fue el objeto de la primera cumbre de UNASUR, en la cual – como era obvio – el gobierno de Bolivia logró el diplomático respaldo de rigor como gobierno elegido democráticamente, habiendo sido ostensible, no obstante, la

actuación en bloque del grupo de países del ALBA que consiguieron, no solamente este apoyo a un gobierno democrático, sino que presionaron para una toma de partido dentro de un problema esencialmente interno, que derivó en la conformación de una comisión investigadora de los hechos de enfrentamiento acaecidos en el Departamento de Pando. Esta Comisión, no sólo asumió labores de investigación sino que además formuló imputaciones y determinó responsabilidades en una clara invasión de competencias y jurisdicción que no le correspondían. De esta comisión, emergió el ya tristemente célebre y nada ecuanime informe Mattarolo –funcionario argentino que presidió la comisión- que al poco tiempo quedó sin base al haberse establecido que la muerte de algunos ciudadanos que denunciaba era falsa, por cuanto a los días aparecieron declarando en los medios de comunicación.

Esta situación, dejó como claras enseñanzas, por un lado, la impertinencia de llevar ante organismos de integración o reuniones internacionales los problemas de política interna, buscando apoyos o acciones internacionales ante situaciones de conflicto entre gobierno y oposición nacionales – que al parecer se está convirtiendo en una constante en el caso del actual gobierno boliviano – y, por otro, la ligereza de algunos organismos de tomar partido ante disputas internas y dejarse presionar para adoptar acciones que en realidad constituyen verdaderos actos de injerencia en los asuntos internos de un país.

CAPÍTULO XVIII

POLÍTICA NACIONAL DE INTEGRACIÓN

Marco general de participación.- Premisas para una Política Nacional de Integración.- Bases para una Política Nacional de Integración.- Consideraciones finales.-.

1. MARCO GENERAL DE PARTICIPACIÓN

Bolivia ha participado y participa en todos los procesos de integración que se intentan en América del Sur. Esta alta vocación integracionista quizá se deba más a su ubicación geográfica central en el Subcontinente.

Sin embargo, la participación boliviana ha estado caracterizada por su improvisación, falta de claridad en objetivos y circunstancialidad. En consecuencia, los resultados son los previsibles: participación marginal, sin logros importantes, sin capacidad de aprovechamiento efectivo de oportunidades, ni capacidad de negociación, sólo a la expectativa de tratamientos preferenciales.

La integración ha estado más en la retórica que en la gestión, muchos analistas se preguntan si Bolivia ha sido más objeto que sujeto de la integración. Por todo ello, la participación y ventajas de la integración adquieren un carácter polémico.

No obstante, a estas alturas, sería estéril discutir su participación o aislamiento, además de extemporáneo. Más bien, habría que mejorar las bases de su participación, procurando resultados de un aprovechamiento efectivo y una actitud positiva dentro de los procesos.

Se debe partir de la premisa de que el país ya participa en estos procesos y que, pese a los problemas y frustraciones, no puede aislarse de los mismos. Lo importante debe ser el exámen de las causas y factores que han determinado resultados tan precarios y tratar de revertirlos o atenuarlos mediante una efectiva política nacional de integración, que siempre fue necesaria y actualmente es perentoria.

2. PREMISAS PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE INTEGRACIÓN

Una política nacional que mejore cualitativa y cuantitativamente la participación de Bolivia en los procesos de integración, debe pasar por aceptar algunas premisas indispensables, como las siguientes:

Aceptar, en una frase lapidaria, que: **¡Bolivia está condenada a la Integración!**

Por su propia ubicación geográfica, como centro articulador del Subcontinente que le determina su proyección integradora.

Por su condición de país subdesarrollado, cuya viabilidad aislada no es posible. El drama social del subdesarrollo afecta a las 2/3 partes de la humanidad y la magnitud del problema hace imposibles soluciones aisladas. El subdesarrollo no es un fenómeno endógeno, es un fenómeno multinacional, incluso continental. Esta estructura multinacional hace necesaria una concepción del desarrollo en la misma dimensión y simetría. Es improbable que en forma aislada se pueda lograr el desarrollo. La única respuesta posible es el desarrollo conjunto, solidario y acelerado.

Perentoridad del desarrollo, la mundialización y la complejidad de la postmodernidad pueden acentuar la brecha del desarrollo y generar para nuestros países un atraso y dependencia progresivos. La urgencia del desarrollo debe ser la única ideología de nuestros países, pero un desarrollo basado en la seguridad humana integral. Este proceso es improbable que pueda lograrse en los reducidos márgenes nacionales.

La Integración como factor del desarrollo, ante el fracaso de un sistema internacional concentrador de la riqueza, sin bases de equidad y solidaridad, la Integración puede actuar como un eficaz factor del desarrollo. Sin embargo, la integración per se no resuelve nada, la integración simplemente comercial tampoco, la integración debe ser concebida como un medio para un desarrollo que busque profundas transformaciones, tanto en lo interno como en lo externo.

En lo interno, sociedades desarticuladas, enfrentadas o excluidas, no son la base para una necesaria integración nacional, que debe ser la plataforma indispensable para una proyección externa.

En lo externo, se debe romper el crónico estrangulamiento del sector externo de la economía, ampliar nuestros mercados mediante propios procesos de industrialización, liberar el comercio externo de la dependencia de las materias primas, incrementar el comercio horizontal y calificar la competitividad de nuestras exportaciones.

Frente a las características del escenario internacional, con una economía, una tecnología y una cultura cada vez más globalizadas, que pueden profundizar la brecha de desarrollo y

relegar a algunas sociedades a un atraso y marginalidad definitivas, el desarrollo es un imperativo así como la integración como uno de sus principales instrumentos.

3. BASES PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE INTEGRACIÓN

La formulación de una política nacional de integración debe comprender el diseño de una estrategia general y de estrategias especiales para cada uno de los procesos de integración. Para ello, en primer lugar, la identificación de objetivos claros y definidos cobra una importancia relevante, hay que precisar que objetivos se buscan a nivel de su participación general, así como metas específicas para cada proceso.

Como plataforma para estas estrategias habría que considerar las siguientes bases:

Bases Internas

Conciencia de las limitaciones estructurales con el objetivo de superarlas:

- Economía basada en el modelo exportador primario
- Escasa industrialización
- Infraestructura precaria
- Bajos niveles de productividad y competitividad
- Dependencia portuaria y altos costos de transporte

Aspectos Económico – Productivos

- Lo fundamental es mejorar la base productiva, logrando niveles de productividad y competitividad externa.
- Orientar esencialmente la integración a sustentar el desarrollo de la base productiva. Un sentido sólo comercialista no es conveniente.
- Calificar la producción con valor agregado
- Desarrollo de infraestructura básica
- Desarrollo de industrias básicas y matrices, así como de servicios productivos.
- Promoción de la eficiencia y competitividad de las exportaciones
- Políticas económicas compatibles con los modelos implícitos en los procesos de integración.

Aspectos Político-Institucionales

- Voluntad política de participación, compromiso de cumplimiento.
- Eliminar improvisaciones y la circunstancialidad en las decisiones nacionales
- Continuidad y estabilidad de objetivos, planes y políticas.
- Racionalidad y eficiencia institucional

- Consciencia del costo de la integración
- Fortalecer los factores productivos nacionales
- Formación de recursos humanos eficientes
- Base social de legitimación, promoviendo una conciencia y cultura integradoras.

Bases Externas

- Fortalecer la capacidad negociadora nacional
- Consolidar las ventajas ya obtenidas y profundizarlas
- Superar los tratamientos preferenciales, orientando las medidas de apoyo al desarrollo de bases productivas. Un sentido exclusivamente comercial mantendrá todas las concesiones en el nivel teórico y nominal (Qué se puede exportar si no se logran las bases productivas previas?).
- Sentido efectivo al principio de “desarrollo armónico y equilibrado” que atenúe las asimetrías.
- Compromiso comunitario para superar deficiencias estructurales (Problema marítimo).
- Posibilidad de crear en el país “Polos de Desarrollo” sobre la base de un esfuerzo comunitario.

Como resultado final se debería ver convertida a Bolivia en un verdadero sujeto y no solamente en objeto de la integración.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Sobre las bases anotadas, pero más allá de los resultados puramente económicos, hay que tomar en cuenta los aspectos y la proyección política de la integración. Hoy en día el fenómeno de la interdependencia es una realidad insoslayable y la participación en las decisiones regionales es esencial para la propia proyección nacional.

Asumiendo que la posición geográfica crea una realidad geopolítica singular, el país debe procurar convertirse en el factor de equilibrio y de articulación de las diferentes áreas geográficas de América del Sur.

Por los objetivos nacionales y por las características del escenario internacional, la integración se convierte no en una opción sino en un imperativo económico y político. Por tanto, si Bolivia quiere dar sentido a su participación, debe realizar un trabajo en profundidad, adecuando sus políticas y estructuras internas y movilizandolos sus factores productivos en el marco de una estrategia de desarrollo que considere a la integración como un factor estratégico de primera importancia.

En forma simultánea, habrá que lograr bases de integración nacional para proyectarlas al ámbito externo, se deben corregir las políticas que inducen a que el país transite por un derrotero antihistórico de fragmentación o de disgregación social, cultural, territorial o institucional. Cuando el mundo marcha decididamente a procesos de unificación e integración a nivel regional e incluso a nivel mundial, los intentos de dispersión nacional reivindicando historias de exclusión de centurias pasadas o las visiones hegemónicas que derivan de una atomización plurinacional, suenan anacrónicas y regresivas. Si Bolivia, no logra consolidar una efectiva conciencia y unidad nacional, será el lamentable ejemplo de un proceso de desintegración ante un mundo que se proyecta hacia una plena era de integración.

En definitiva, se debe revalorizar la integración como un valioso instrumento del desarrollo y una valiosa plataforma para una mejor y conjunta inserción internacional, incorporándola, por tanto, como un componente fundamental de la política del desarrollo nacional.

CAPÍTULO XIX

CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN

Analisis general .- Algunos precedentes .- Situación en la región .- Régimen constitucional boliviano.- Necesidad de una constitucionalización expresa.- Propuestas de incorporación.- Nueva Constitución Política del Estado.- Reflexiones finales.

1. ANÁLISIS GENERAL

En principio, no puede existir incompatibilidad constitucional con la integración, al contrario ambos órdenes son coincidentes en procurar el beneficio de sus pueblos, el primero en forma individual y el segundo en forma conjunta. En este sentido, aún en el caso de que no existieran previsiones expresas en los textos constitucionales referidas a la participación en un proceso de integración, la aplicación e interpretación de las normas constitucionales debe ser afín a esos propósitos, particularmente en América Latina donde la integración se concibe como el proyecto histórico que debe estructurar un destino común y mejores niveles de vida para sus pueblos.

Sin embargo, en la práctica esta compatibilidad de principios no es suficiente para resolver todos los problemas que se plantean en las relaciones del derecho comunitario con las Constituciones de los países que participan en un proceso de integración. Por tanto, se presenta la necesidad de establecer expresamente esta armonía y para ello la gran mayoría de países que integran este tipo de procesos han procedido a una incorporación expresa de preceptos relativos a la integración en sus Constituciones.

Y es que la concepción tradicional de los sistemas constitucionales no contenía previsiones que permitieran sintonizar el orden comunitario con los ordenamientos jurídicos nacionales. Tal vez las tradiciones jurídicas, tan arraigadas en América Latina en el presupuesto de la soberanía nacional, fueron un obstáculo para esto, pero la fuerza de la evolución histórica hizo que la mayor parte de las constituciones en el mundo y en la región ya reflejen las nuevas realidades y la perspectiva de la integración. Desde luego esto implica la decisión nacional de proceder a cambios no siempre fáciles y que requieren de una voluntad política muy vigorosa, no siempre presente; pero que tiene la virtud de colocar a la Constitución en la perspectiva de la vida internacional moderna.

En la región, en la últimas décadas, se han desarrollado procesos de renovación constitucional que han permitido la incorporación de preceptos relativos a la integración, en algunos casos a nivel declarativo de principios y en otros con una mayor profundidad, creando así las condiciones para una participación más efectiva y responsable en estos procesos. Se nota, igualmente, un esfuerzo creciente para difundir el conocimiento de la naturaleza y fundamentos del Derecho de Integración, base indispensable para determinar las formas de compatibilidad y aplicación de las normas comunitarias frente al derecho nacional.

2. ALGUNOS PRECEDENTES

Dentro de esta tendencia de llegar a la integración constitucionalizada, existen varios precedentes. En primer lugar se tiene el caso de los países de la actual Unión Europea, los cuales enfrentaron especialmente el problema referido a la delegación de competencias a favor de los organismos comunitarios. En Francia, Italia y Alemania, las dificultades constitucionales no fueron de envergadura, en razón a que sus constituciones, dictadas después de la Segunda Guerra Mundial, autorizaban formal o implícitamente, la transferencia de competencias a organizaciones internacionales.

En los otros tres estados participantes por entonces de las Comunidades Europeas: Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, se hallaban vigentes constituciones más antiguas, que no autorizaban expresamente la delegación de soberanía o atribuciones. En estos países se presentaron algunas dudas acerca de la constitucionalidad de esta delegación, las cuales no obstaculizaron sin embargo la aprobación del Tratado de París constitutivo de la CECA (1951), pero en forma posterior y previa a la suscripción de los Tratados de Roma (CEE-EURATOM 1957), se procedió a reformas constitucionales que incorporaron expresamente la posibilidad de una transferencia de competencias a favor de organizaciones internacionales, estableciendo de ese modo una plena y expresa compatibilidad constitucional con los Tratados comunitarios.

En el desarrollo posterior del proceso europeo, los nuevos países que ingresaban tuvieron que cumplir con la incorporación de formulas constitucionales en este sentido. “En el caso del Reino Unido fue necesario un manejo jurídico especial, pues el derecho inglés está basado en el llamado “common law”, mientras que el derecho comunitario europeo está formado, ante todo, por conceptos y nociones derivados del derecho romano. Finalmente, después de varios estudios, negociaciones y declaraciones de orden político, el Parlamento inglés aceptó *“dar fuerza en el Reino Unido a la ley comunitaria, presente y futura, que, según los tratados de la Comunidad, es directamente aplicable en los Estados Miembros”*.(27)

Otro precedente importante, es el contenido en la Constitución de los Estados Unidos de América (Cláusula Segunda del Artículo VI) que expresa: *“Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se hagan en su cumplimiento y todos los tratados estipulados o que se estipulen bajo la autoridad de Estados Unidos serán ley suprema del país, y los jueces de cada uno de los Estados están sujetos a ellos, siendo nulas las leyes de cada uno de los Estados o su Constitución que sean contrarios a ellos”*.

3. SITUACIÓN EN LA REGIÓN

En Sur América, también se pueden encontrar varios precedentes, no obstante, para las finalidades de nuestro análisis, interesa comentar el caso específico de los países integrantes del MERCOSUR y de los países integrantes de la Comunidad Andina.

3.1. Análisis de los países del MERCOSUR

La Constitución **Argentina**, reformada en 1994, en su Artículo 75, inciso 24, entre las atribuciones asignadas al Congreso, contempla *“ Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presente de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo. La denuncia de los tratados referidos a este inciso exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”*.

La Constitución del **Brasil**, reformada en 1988, en su Artículo 4, expresa: *“La República Federativa de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”*.

La Constitución del **Paraguay**, reformada en 1992, en su Artículo 145 expresa: *“La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural”*.

La Constitución del **Uruguay**, reformada en 1967 – la más antigua de las cuatro - en su Artículo 6 expresa: que *“ La República propiciará la integración social y económica de los*

Estados latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas”

Como se observa, en el ámbito del MERCOSUR, surge una situación despareja en el alcance constitucional en esta materia, siendo factible efectuar una clasificación en dos grupos. El primero integrado por Argentina y Paraguay, cuyas leyes fundamentales reformadas son más recientes, y el segundo integrado por Brasil y Uruguay.

Las Constituciones de Argentina y Paraguay, reconocen las disposiciones que emanen de entidades supranacionales creadas por tratados de integración a las que se les delegue competencias, sujetas a ciertos requisitos principistas. En la Argentina a la reciprocidad, igualdad y el respeto a los derechos humanos y, en Paraguay, a las condiciones de igualdad, garantías de respeto de los derechos humanos, la paz, la justicia, la cooperación y el desarrollo en los campos político, económico, social y cultural.

En el caso de Brasil y Uruguay, con constituciones más antiguas, las únicas expresiones constitucionales son escuetas declaraciones de respaldo y promoción a la integración latinoamericana. En ninguna de ellas se consignan disposiciones relativas a la primacía de los tratados ni a la delegación de competencias a órganos comunitarios a través de tratados de integración. Es más, en el caso del Brasil, por vía jurisprudencial, es uniforme la interpretación que otorga a los tratados internacionales la jerarquía similar a las leyes federales, sujetándolos, por tanto, al control de constitucionalidad.

Esta desarmonía constitucional en el caso de los países del MERCOSUR, según algunos analistas, constituye uno de los escollos más importantes en la profundización del proceso de integración.

3.2. Análisis de los Países de la Comunidad Andina

En los países miembros del Acuerdo de Cartagena, ha tomado cuerpo la tendencia de constitucionalizar expresamente la integración, es así que, en mayor o menor medida, se han incorporado a los textos constitucionales preceptos específicos de respaldo e impulso a la integración latinoamericana. Un breve análisis de estos preceptos, que indudablemente guardan algunas diferencias conceptuales, responde al siguiente detalle:

Colombia

Constitución Política reformada en 1991, en su Artículo 150, inciso 16, entre las atribuciones del Congreso, contempla: “*Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional,*

transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.

En el mismo sentido, el Artículo 227 de la Constitución colombiana dice: *“El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano”.*

Estos preceptos de la Constitución colombiana, sientan principios fundamentales como los de igualdad y reciprocidad que son las bases de una integración consensual y, lo más importante, el último se refiere expresamente al concepto de supranacionalidad, reconociendo tácitamente todos los elementos inherentes a este concepto y a los poderes que invisten las instituciones de este carácter.

Ecuador

La Constitución Política aprobada en 1998 y vigente hasta 2008, en su Artículo 4, expresaba: *“ El Ecuador en sus relaciones con la comunidad internacional: (...) 5) Propugna la integración, de manera especial la andina y latinoamericana. (...)”.* Asimismo, en su Artículo 161, entre las atribuciones del Congreso, señalaba: *“El Congreso Nacional aprobará o improbará los siguientes tratados y convenios internacionales: (...) 3. Los que comprometan al país en acuerdos de integración. 4. Los que atribuyan a un organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o la ley”.* Como se puede observar, pese a ser escuetos estos preceptos avalaban la integración y mencionaban expresamente la creación de órganos supranacionales que podían ejercer competencias derivadas de la Constitución o las leyes.

Sin embargo, en el caso del Ecuador en julio de 2008, concluyó un nuevo proceso constituyente que aprobó mediante referendo una nueva Constitución, la cual es mucho más explícita en este tema y constituye, en realidad, todo un tratado con conceptos, principios y regulaciones constitucionales de avanzada en materia de integración.

La novísima Constitución ecuatoriana, dedica todo un Título (Título VIII) a las Relaciones Internacionales, con tres Capítulos, el Capítulo Primero referido a los Principios de las Relaciones Internacionales, el Capítulo Segundo a los Tratados e Instrumentos Internacionales; y el Capítulo Tercero es específico sobre la Integración Latinoamericana. Sin embargo, en los tres Capítulos mencionados, existen referencias concretas a la integración, que por su importancia las transcribimos:

En el Capítulo Primero, entre los Principios de las Relaciones Internacionales, se pueden identificar a los siguientes:

1. “ *Proclama la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad*”. (...)
10. “ *Promueve la conformación de un orden global multipolar con la participación activa de bloques económicos y políticos regionales, y el fortalecimiento de las relaciones horizontales para la construcción de un mundo justo, democrático, solidario, diverso e intercultural*”.
11. “ *Impulsa prioritariamente la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica*”.

En el Capítulo Segundo, sobre Tratados e Instrumentos Internacionales, en el Artículo 419 detalla los casos en los cuales la ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional, entre los cuales se menciona:

- (...) “ 6. *Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio*”.
- “ 7. *Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional*”.

En el Capítulo Tercero, el específico sobre la Integración Latinoamericana, se dispone lo siguiente:

“Art. 423.- *La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a:*

1. *Impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de las políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado.*
2. *Promover estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural, en especial la regulación de la actividad extractiva; la cooperación y complementación energética sustentable; la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas y el agua; la investigación, el desarrollo científico y el intercambio de*

conocimientos y tecnología; y la implementación de estrategias coordinadas de soberanía alimentaria.

3. *Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad.*
4. *Proteger y promover la diversidad cultural, el ejercicio de la interculturalidad, la conservación del patrimonio cultural y la memoria común de América Latina y del Caribe, así como la creación de redes de comunicación y de un mercado común para las industrias culturales.*
5. *Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio.*
6. *Impulsar una política común de defensa que consolide una alianza estratégica para fortalecer la soberanía de los países y de la región.*
7. *Favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional”.*

Como se puede constatar la nueva Constitución del Ecuador, no sólo formula principios fundamentales para la integración, sino que plantea un verdadero programa de acción para la integración latinoamericana y caribeña. Si bien es perceptible un sesgo político e ideológico hacia las posturas del socialismo del Siglo XXI, su importancia radica en la hasta ahora inédita amplitud y precisión con que se trata a nivel constitucional el tema de integración.

Perú

La Constitución Política aprobada en 1993, en su Artículo 44, expresa: “(...) Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior”.

La Constitución del Perú, como se observa, si bien menciona la promoción de la integración latinoamericana, es demasiado cauta en relación con la anterior Constitución,

sancionada por la Asamblea Constituyente en mayo de 1979, que era realmente innovadora en ese momento y daba a la integración una atención relevante.

Venezuela

Si bien Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena y por tanto dejó de ser miembro formal de la Comunidad Andina en 2006, no obstante para efectos de análisis se considera su situación constitucional en este grupo de países, por cuanto su actual versión constitucional fue dictada cuando aún era un país miembro del proceso andino.

La Constitución de Venezuela, aprobada en 1999, en su Artículo 53, expresa: *“La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna”*.

En su momento este texto de la Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, por su integralidad, constituyó un ejemplo dentro de la tendencia de expresar constitucionalmente el respaldo a la integración con base supranacional.

Bolivia

La única excepción a la tendencia de constitucionalización expresa de la integración, entre los países miembros del acuerdo de Cartagena y, en general en la región, la constituía el caso boliviano. Hasta que la Constitución aprobada vía referendo en enero del pasado año, incorporó finalmente algunos preceptos y menciones sobre la integración, que serán objeto de análisis en forma específica más adelante.

Con base en el análisis anterior, se puede concluir que en la región se vienen dando importantes logros dentro de la tendencia de la constitucionalización expresa de la Integración, es evidente con diferencias de concepto y grado, que van desde un simple reconocimiento y mención hasta la incorporación de principios muy avanzados como el de la delegación de competencias, la primacía de normas y el carácter de supranacionalidad,

pero todos orientados a considerar a la integración como un factor de indiscutible vigencia en la realidad latinoamericana actual.

4. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL BOLIVIANO

Tradicionalmente en el constitucionalismo boliviano, uno de los campos más descuidados ha sido, precisamente, el de las relaciones externas. Las constituciones bolivianas pueden encarnar el ejemplo más típico de desequilibrio entre el Derecho Constitucional y los avances que ha realizado el moderno Derecho Internacional y mucho más el Derecho de Integración. El país se vio obligado, todo este tiempo, a enfrentar y vivir fenómenos nuevos en un sistema cada vez más internacionalizado e interdependiente, con textos constitucionales elaborados en otras perspectivas y quizá con principios contradictorios con la realidad internacional actual.

Tomando como ejemplo la anterior Constitución, vigente desde febrero de 1967 hasta febrero de 2009, eran muy escasos los preceptos o referencias constitucionales en materia de régimen exterior y sólo se hallaban referidas a competencias institucionales, como las atribuciones del Poder Legislativo para aprobar los tratados y convenios internacionales; las atribuciones conferidas a la Cámara de Senadores para aprobar o negar el nombramiento de Embajadores o Ministros Plenipotenciarios propuestos por el Presidente de la República; y las atribuciones conferidas a este último para negociar y concluir tratados con naciones extranjeras y canjearlos previa ratificación del Congreso, así como conducir las relaciones exteriores, nombrar funcionarios diplomáticos y consulares y admitir a los funcionarios extranjeros en general.

A las anteriores atribuciones de los poderes públicos, en las reformas de 1994, se añadió como una de las atribuciones del Tribunal Constitucional la de conocer y resolver la constitucionalidad de tratados o convenios con gobiernos extranjeros u organismos internacionales, sin precisar no obstante la oportunidad – previa o posterior – para ejercitar esta atribución.

Como se observa, las únicas disposiciones constitucionales referidas al régimen exterior del estado, estaban orientadas a establecer competencias de tipo funcional. No existían preceptos que fijaran algún principio o que dieran cobertura a la gran variedad de relaciones que se dan actualmente en el campo internacional. Existía pues un gran vacío constitucional en este campo, sin bases constitucionales expresas que regularan las manifestaciones externas del Estado. Y si esto era así, cuando nuestra Constitución no reflejaba los principios usuales del Derecho Internacional, para no mencionar los del Derecho Internacional contemporáneo, entonces menos podía pensarse encontrar en ella algún precepto relativo al fenómeno de la integración y a sus características jurídicas.

Según algunos criterios justificadores, esto podía tener una explicación de carácter temporal, ya que la Constitución boliviana fue sancionada en 1967, cuando el país no había asumido aún compromisos en procesos de integración. (la adhesión a la ALALC data de ese mismo año, pero en forma posterior a la sanción de la Constitución)

Este vacío constitucional, sin embargo, no agotaba el problema, este se acrecentaba al existir algunos preceptos constitucionales que tomados en un sentido literal o interpretados dentro de un constitucionalismo ortodoxo, podían impactar negativamente sobre la participación nacional en los procesos de integración. Por una parte se tenía la disposición del Artículo 2 que al proclamar que la soberanía reside en el pueblo la calificaba de inalienable e imprescriptible y que, su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial ... “ y, por otra, el precepto contenido en el Artículo 30 que disponía que “Los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les confiere esta Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas por ella”

En consecuencia, con una interpretación rígida de estos preceptos, se podía impugnar la posibilidad jurídica de la participación nacional en procesos de integración, por cuanto se establecía la imposibilidad absoluta de cualquier delegación de soberanía o atribuciones a favor de entidades externas, desvirtuando así uno de los elementos básicos del concepto de supranacionalidad, base a su vez del Derecho de Integración.

5. NECESIDAD DE CONSTITUCIONALIZACIÓN EXPRESA

No obstante existir suficientes justificativos de legitimidad para respaldar la participación boliviana en la integración, sin embargo por el vacío constitucional existente no se podía descartar cualquier interpretación contradictoria o el embate de intereses opuestos a la integración. Era por tanto altamente conveniente proceder a la constitucionalización expresa de la integración, incorporando al texto constitucional preceptos específicos que se refirieran y dieran respaldo a la participación nacional en estos procesos.

Además, se consideraba imperativo dar cobertura constitucional, aunque sea tardíamente, a una participación del país en este tipo de procesos desde hacía décadas, así como motivar la actualización del pensamiento jurídico boliviano y situarlo en la perspectiva de la realidad internacional contemporánea. En esta línea de pensamiento, lo ideal era incorporar al texto constitucional una visión externa que superara la limitada visión endógena y cerrada de su constitucionalismo, incorporando en ocasión de alguna reforma constitucional todo un capítulo sobre un régimen exterior, que a más de proclamar los principios fundamentales de la vida jurídica de los Estados consagrados por el Derechos Internacional y sus modernos principios, proclamara también un claro respaldo a la integración y a sus principios basados

en la supranacionalidad y en la posibilidad de delegar soberanía y competencias en órganos comunitarios.

En Bolivia, era por tanto indispensable incorporar al texto constitucional preceptos relativos a la integración, con un sentido claro y preciso que no dejara dudas sobre la vocación integracionista del país, señalándose expresamente la posibilidad de delegar poderes en organismos comunitarios. Es decir un claro reconocimiento de la integración como factor de desarrollo conjunto y solidario, así como de su dimensión supranacional. El uso de este último concepto sería suficiente para abarcar implícitamente todo el conjunto de elementos del moderno derecho comunitario.

En el mismo sentido, una de las formulaciones de la lógica del Derecho de Integración, se halla referida a la necesaria ausencia del control constitucional de las normas comunitarias derivadas o secundarias. En Bolivia, este tema adquiriría importancia por la atribución que le otorgaba la Constitución al Tribunal Constitucional para realizar el control a posteriori de constitucionalidad de los tratados y convenios internacionales. Este tema debía ser también suficientemente esclarecido, en el sentido que el único control de constitucionalidad posible en una norma internacional o comunitaria puede ser el control a priori, como un medio de ejercer influencia diplomática en forma anterior a la adhesión o aprobación legislativa de la norma.

Había que esperar o buscar la oportunidad para proponer y concretar el objetivo de la incorporación constitucional de la integración y de todos estos esclarecimientos.

6. PROPUESTAS DE INCORPORACIÓN

En forma previa a las reformas constitucionales efectuadas el año 2004 y como preparación a las mismas, se estableció en el año 2001 el denominado Consejo Ciudadano con la misión de identificar la necesidad de reformas constitucionales que debían ser procesadas posteriormente por el Poder Legislativo mediante la emisión de la correspondiente Ley de Necesidad de la Reforma Constitucional, la cual debería ser sometida a consideración y aprobación en el siguiente periodo constitucional, cumpliéndose así el procedimiento previsto por la propia Constitución para su reforma parcial.

Lo novedoso del procedimiento fue la constitución, por resolución de la Presidencia del Congreso Nacional, de un grupo de ciudadanos encargados de identificar la demanda social respecto a las necesidades de reforma constitucional. Sin embargo, este grupo reunido en el Consejo Ciudadano no sólo se dedicó a identificar las posibles reformas, sino que estructuró todo un proyecto de reforma constitucional que sirviera de base para la simple aprobación congresal. Quizá este hecho motivó que de las numerosas reformas propuestas

por el Consejo Ciudadano, sólo fueran incorporadas formalmente algunas en la Ley de Necesidad de Reforma finalmente aprobada por el Poder Legislativo.

Si bien el Consejo Ciudadano abrió un procedimiento de participación ciudadana, al parecer no hubo la suficiente capacidad técnica, especialmente en temas especializados, para dar un procesamiento adecuado a algunas propuestas que recibió. Y este fue el caso de dos propuestas que se formularon sobre la necesidad de incorporar preceptos relativos a la integración como parte de las reformas o adiciones a la Constitución. La primera formulada por uno de los más connotados expertos en materia de integración del país, el ex Canciller Dr. Edgar Camacho Omiste (28) propuesta dirigida a la incorporación de normas que compatibilizaran con el proceso de integración andina, y la segunda una propuesta formulada, por el autor del presente texto, sobre la necesidad y urgencia de incorporar normas y principios para un régimen exterior del Estado, que entre sus temas estableciera el respaldo de Bolivia a los procesos de integración, especialmente latinoamericanos, y que autorizara expresamente la posibilidad de delegación de potestades nacionales en órganos comunitarios, es decir la incorporación del moderno concepto de la supranacionalidad como sustento de la integración regional. (29)

Como resultado de estas propuestas, en el proyecto de reformas constitucionales emitido por el Consejo Ciudadano se planteaba un régimen de política exterior, un gran avance, pero concebido en forma tan incoherente y desordenada que entremezclaba algunos conceptos del Derecho Internacional clásico con aspectos operativos como la política de fronteras, o juntaba en el mismo concepto la integración económica con el derecho de asilo, por ejemplo. Ante esto, y principalmente por el agotamiento de los tiempos en los que debía ser sometida la propuesta de reformas al Parlamento, se sugirió eliminar este capítulo, por cuanto era preferible el vacío constitucional a la incorporación de estos temas en forma tan inadecuada en el mayor nivel normativo del Estado.

El segundo intento de propuesta, surgió en ocasión de los trabajos de la Asamblea Constituyente, inaugurada en agosto de 2006. En esta oportunidad y dadas las complicaciones que surgieron desde el inicio de la Asamblea, primero por la guerra del reglamento y después por su naturaleza de originaria o derivada, por el tema de los dos tercios de votos para validar sus decisiones, por el tema de la capitalía y finalmente por el agotamiento de sus plazos de funcionamiento, no fue posible en su ámbito motivar una adecuada deliberación y análisis reflexivo.

Sin embargo, a iniciativa de la Fundación Boliviana de la Democracia Multipartidaria (FBDM) y mediante un fondo concursable, un grupo de profesionales dedicados a temas de integración, coordinados por el autor del presente texto y aupiciados por la Sociedad Bolivariana, nos adjudicamos por concurso la posibilidad de elaborar una propuesta

motivada y detallada sobre la incorporación de preceptos relativos a la integración en la nueva Constitución Política del Estado (30).

Esta propuesta, precedida de todo un estudio de antecedentes, motivaciones y justificación, planteó la incorporación de solo tres artículos en el texto constitucional, pero suficientes para dar la necesaria cobertura a la participación nacional en los procesos de integración, estableciendo claramente la vocación integracionista del país, su respaldo al proceso latinoamericano sobre bases de reciprocidad y solidaridad, así como la posibilidad, previamente autorizada mediante tratados, de delegar potestades legislativas y jurisdiccionales en órganos comunitarios de naturaleza supranacional. Se planteaba, igualmente, la aplicación directa y la primacía del ordenamiento jurídico comunitario y la posibilidad de un control de constitucionalidad sólo en forma previa a la suscripción de los tratados de integración.

Tenemos la seguridad que esta propuesta, junto a otras relativas al régimen económico, llegaron a la Asamblea Constituyente presentadas formalmente por la FBDM. Si las llegaron a considerar escapa a nuestro conocimiento, aunque en forma parcial se nota que los redactores del nuevo texto constitucional utilizaron el encabezado del primer artículo sugerido, en lo referente a que Bolivia promoverá la integración y especialmente la latinoamericana.

A fines informativos, en anexo se presenta lo central de esta propuesta, es decir la propuesta normativa y el análisis de sus efectos en el orden legislativo e institucional bolivianos.

7. NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

7.1. Normas constitucionales específicas sobre la Integración

De inicio habrá que reconocer, sin ingresar aún en ningún tipo de valoración, que la nueva Constitución Política del Estado, aprobada por referendo de 25 de febrero del presente año, es innovadora en cuanto incorpora un Título especial (Título VIII de la Segunda Parte) dedicado a proclamar principios y normar el régimen de las Relaciones Internacionales, Fronteras, Integración y Reivindicación Marítima.

Dentro de este Título, dividido en Capítulos, incorpora un Capítulo (Capítulo Tercero) con dos preceptos relativos a la Integración, superando así el completo silencio constitucional mantenido durante más de cuarenta años respecto a la participación boliviana en procesos de integración.

Los Artículo 265 y 266 son los que tratan este tema, con el siguiente tenor:

“Artículo 265. I. El Estado promoverá, sobre los principios de una relación justa, equitativa y con reconocimiento de las asimetrías, las relaciones de integración social, política, cultural y económica con los demás estados, naciones y pueblos del mundo y, en particular, promoverá la integración latinoamericana.

II. El Estado fortalecerá la integración de sus naciones y pueblos indígena originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo.”

“Artículo 266. Las representantes y los representantes de Bolivia ante organismos parlamentarios supraestatales emergentes de los procesos de integración se elegirán mediante sufragio universal”.

7.2. Valoración Crítica

Si bien constituye un avance positivo la atención constitucional - por fin - hacia el tema de la Integración, esta positividad desaparece cuando se analiza la naturaleza y alcance de estos preceptos. Desde la perspectiva de la doctrina integracionista y constitucional, los preceptos incorporados son precarios, distorsionados y no están a la altura de la importancia y precisión con que se debiera tratar este importante tema en el mayor nivel normativo de un país. Esta apreciación se funda en las siguientes razones:

1. En términos generales, no pasa de constituir una mención declarativa sobre la necesidad de promover la integración, condicionada a principios de justicia, equidad y al reconocimiento de las asimetrías. En lo relativo a la equidad es un principio que se menciona con frecuencia en este tipo de declaraciones y es una de las características básicas de la integración consensuada, pero enfatizar, en primer lugar, en la justicia de las relaciones de integración da la impresión de un lamento o queja anticipada por las supuestas relaciones de injusticia en las que se habría dado anteriormente la participación boliviana. En igual sentido, se condiciona la participación nacional al reconocimiento de asimetrías, suponiendo que la integración se dará siempre entre países desiguales o que el país estará siempre en condiciones desventajosas frente a los otros países participantes. En no todos los procesos se pueden invocar asimetrías o tratamientos especiales, se ignora que en algunos procesos (Ej. MERCOSUR) la consideración de asimetrías no está reconocida y que en general existe una tendencia de aplicar principios de completa igualdad y eficiencia entre las partes, con abstracción de tratamientos especiales que, se considera, no hacen sino mantener factores de ineficiencia y retrasar la marcha general del proceso. Una condicionante de esta naturaleza, en las condiciones actuales de la economía internacional, podría ser una seria limitante a la presencia de Bolivia en este tipo de procesos. En todo caso, el texto constitucional debería haberse referido, además de la equidad, a principios como igualdad, reciprocidad y en definitiva a la conveniencia nacional.

2. El contenido material de las relaciones de integración, por el orden en que están mencionadas, parecería priorizar la integración social, política y cultural frente a la económica, mencionada en el último lugar. Este orden podría no tener ninguna significación, pero si se tiene en cuenta las características del pensamiento político vigente en Bolivia, aparece como un claro propósito de relativizar la integración económica, dada la oposición actual en Bolivia al libre comercio regional o multilateral. En todo caso, la integración social, política y cultural son expresiones importantísimas de la integración, pero la base estructural de la misma, en el estado actual de evolución de este fenómeno, se halla cimentada todavía sobre la base de relaciones comerciales y la armonización de las políticas económicas.
3. La mención que se realiza sobre la promoción de la integración con los demás estados, naciones y pueblos del mundo parecería, además de una sonora alegoría, el otorgamiento de un alcance ampliatorio del fenómeno integrador, que abarcaría en sus efectos tanto a los estados como, en forma paralela, a sus respectivas sociedades y pueblos, sin considerar que en las relaciones internacionales se considera aún a los Estados como los titulares de la soberanía nacional y obviamente como representantes de sus respectivos pueblos. Por tanto la mención adicional a las naciones y los pueblos al parecer se explica por la ideología indigenista obsesiva en el actual escenario boliviano, dando a entender claramente que no es suficiente la relación entre los estados – representantes de sus pueblos – sino que deben trasuntarse en procesos de integración directa entre naciones y pueblos, al margen del estado. Se trata de relativizar la figura del estado, para dar cabida a la tan proclamada diplomacia e integración entre los pueblos sostenida por el TCP, confundiendo de esta manera conceptos básicos de la Ciencia y el Derecho Político.
4. Lo anterior se manifiesta con mayor nitidez, cuando se dedica todo un párrafo (Párrafo II, Art. 65), a la obligación del Estado, como entidad diferenciada, de “...fortalecer la integración de sus naciones y pueblos indígena originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo”.

Aquí se reafirma, como en todo el texto de la Constitución, el indigenismo radical que caracteriza las posturas del actual gobierno boliviano, para el cual el principal factor del Estado, del pueblo, del territorio y titular principal de la soberanía, son las naciones y pueblos indígena originarios, especialmente los del occidente del país.

Pero, desde lo conceptual, este principio aplicado a un campo como el de la integración resulta inapropiado y equívoco. Primero: porque se toma el concepto de nación en un sentido estrictamente sociológico, lo que ha llevado a calificar constitucionalmente a Bolivia como a un “estado plurinacional”, constituido por la

existencia de 36 nacionalidades diferentes, cuyas lenguas han sido declaradas por la Constitución como idiomas oficiales del Estado, pero lo curioso es que de todas estas supuestas nacionalidades la mayoría de ellas no supera el millar, e incluso en varias de ellas, el centenar de miembros. Segundo: porque se ignora completamente la naturaleza y el alcance del concepto de nación en su noción jurídica y política y, ante todo, en su dimensión internacional, campo en el cual la nación reviste una categoría propia y se halla identificada con el Estado, tanto por el Derecho Internacional como por la misma Teoría de las Relaciones Internacionales, siendo los Estados hasta ahora los únicos titulares de la soberanía nacional y los sujetos de las relaciones internacionales. Tercero, porque no se puede elevar a rango constitucional y trasladar a las relaciones externas del Estado Boliviano, una visión tan sesgada que se remonta en la historia a un estado pre-estatal. Ya es suficiente que en lo interno esta visión indigenista esté disociando la unidad de la nación boliviana, y tratando de consolidar bases de discriminación y hegemonía en favor de algunos sectores de población con supuestas raíces étnicas originarias (de 500 años atrás), desconociendo la dinámica histórica y el proceso de formación y de sincretismo cultural mestizo de la nación boliviana. Esta discriminación a la inversa, parece apuntar más a la disgregación poblacional y regional del país. Cuarto: porque estas no son las mejores bases de unidad nacional y de integración interna para una adecuada participación en el ámbito externo y menos en procesos de integración.

5. El segundo artículo, de los dos que integran el Capítulo sobre Integración, se refiere a un aspecto operativo e instrumental, nada estructural para toda una visión constitucional sobre la integración. La elección directa por sufragio universal de los representantes a los Parlamentos regionales, emergentes de los procesos de integración, es ya una práctica casi universal y que se halla consagrada - donde debería estar - en los correspondientes tratados constitutivos y reglamentos de los respectivos parlamentos regionales.
6. El tratamiento constitucional de la integración, en consecuencia, es muy limitado y distorsionante de la naturaleza de la integración moderna, si bien se declara la decisión de promoverla, nada se dice en este Capítulo específico sobre la posibilidad de delegar competencias nacionales en órganos comunitarios o supranacionales, así como sobre la aplicación directa y la supremacía de las normas del ordenamiento jurídico comunitario, aspectos que constituyen el fundamento de la supranacionalidad, concepto sobre el cual se asientan los modernos procesos de integración y que es recogido - como ya se ha visto - por numerosas constituciones.
7. En resumen, las normas relativas a la integración en el actual texto constitucional boliviano, son precarias, incorporan distorsiones conceptuales, tienen un claro sesgo ideológico e ignoran aspectos fundamentales del Derecho de Integración.

8. Pero aquí no se agota el problema, en cuanto existen en otras partes del texto constitucional otras normas directamente relacionadas con el tema de la Integración que pueden tener efectos limitantes para la participación nacional, son normas que están en la Constitución pero no en el Capítulo relativo a la misma, creando así una evidente dispersión, cuando no confusión, sobre la conceptualización del tema. Son quizá consecuencia de la falta de un cuidadoso análisis de compatibilidad normativa - inexistente también en varias otras áreas - como resultado de la ausencia de una deliberación razonada del texto en la Asamblea Constituyente - que como es sabido procedió a la aprobación de la Constitución en forma precipitada, primero en un recinto militar asediado por el pueblo (Sucre) y después en un recinto resguardado sin la presencia de asambleistas opositores (Oruro) - y, por tanto, sin ninguna reflexión, votando los artículos en forma genérica o numérica pero sin ninguna deliberación sobre el contenido de los mismos.

Si bien esta realidad, ampliamente polemizada en el país, motivó a que el Parlamento nacional - sin ninguna competencia pero en virtud de un pacto político - se viera obligado a realizar numerosas correcciones al texto aprobado originalmente. Pero, al parecer por razones de tiempo o de desconocimiento, se dejó inalterada la redacción del Capítulo sobre Integración, así como las normas vinculadas o contradictorias que pueden resultar limitantes a su ejercicio.

7.3. Otras Normas Constitucionales Vinculadas o Limitantes de la Integración.

Antes de ingresar en este análisis, no se puede dejar de comentar un par de aspectos sobre el Título VIII, donde se halla también inserto el Capítulo de la Integración, por cuanto algunos de sus conceptos contradicen nociones fundamentales del Derecho Internacional y también pueden influir en el desarrollo de los procesos de Integración.

- En primer lugar, habrá que referirse a la denominación del mismo Título y de su Primer Capítulo dedicados a las Relaciones Internacionales. Dijimos ya que la Constitución vigente es innovadora en cuanto incorpora por primera vez un régimen específico sobre la política y relaciones externas; sin embargo existe un error de concepto al denominar como “relaciones internacionales” a las relaciones externas del país. Las relaciones internacionales constituyen un concepto genérico aplicable al conjunto de las relaciones entre los estados y a los problemas generales del sistema o comunidad internacional, por tanto, un país individualmente considerado no puede tener relaciones internacionales sino relaciones externas, a través de las cuales se diseñan los principios y las políticas de su relacionamiento exterior y su inserción en la dimensión más amplia de las relaciones internacionales.

- Otro aspecto fundamental, por sus consecuencias jurídicas, es la asimilación de los tratados internacionales ratificados dentro del ordenamiento jurídico interno con rango de ley (Art.257, I CPE).

Este es un tema doctrinal del Derecho Internacional ampliamente analizado y ya superado, en el sentido de que una norma internacional no puede tener el mismo rango que una ley interna, reconociéndose en el moderno Derecho Internacional la primacía de la norma internacional sobre las diversas manifestaciones del derecho interno.

Si bien antes, en los países influidos por la teoría dualista, la doctrina y jurisprudencia eran coincidentes en asignar a los tratados y normas internacionales, una vez incorporados al derecho nacional, el valor de ley, es decir que adquirirían la obligatoriedad de la ley de su incorporación, la cual como instrumento interno era reconocida y aplicada por los tribunales nacionales, actualmente se considera que la categoría de ley asignada a la norma internacional es impropia, porque si bien aseguraba su observancia en el ámbito interno, implicaba la posibilidad de una abrogatoria o modificación unilateral mediante una disposición posterior o por su declaratoria de incompatibilidad constitucional, creándose así una situación de sujeción del Derecho Internacional a las normas y decisiones del derecho interno.

Para evitar esta posibilidad, la doctrina evolucionó reconociendo la superioridad de la norma internacional y ya muchas Constituciones reconocen una jerarquía especial y la validez autónoma de los Tratados y normas internacionales, designándoles incluso como “Ley Suprema de la Nación” (EE.UU. y Argentina), otorgándoles por tanto un nivel de igualdad con los preceptos constitucionales. Todo esto se refleja en un principio práctico según el cual un tratado internacional puede abrogar o modificar una ley interna pero esta nunca podrá abrogar o modificar un tratado internacional.

En consecuencia, la Constitución vigente adopta una solución doctrinal y jurídica ya superada y que potencialmente puede afectar el régimen de los tratados y convenios internacionales que suscribió o suscriba el país, afectando igualmente al Derecho Comunitario en sus dos dimensiones, derecho primario (tratados) y derecho secundario (normas derivadas que se originan en órganos comunitarios o supranacionales).

En referencia ya específica a normas de la nueva Constitución, consignadas en forma aislada pero referidas al tema de Integración y que pueden resultar limitantes a su ejercicio, se identifican las siguientes:

- Artículo 7, que establece que la soberanía, que reside en el pueblo boliviano, se ejerce en forma directa y delegada, pero en este último caso sólo puede ser delegada a los órganos del poder público, siendo inalienable e imprescriptible.
Si esta inalienabilidad es de carácter absoluto, entonces debe presumirse que cualquier delegación en otro tipo de órganos no es posible y esto, obviamente, afectaría a la delegación de potestades o funciones (legislativas, jurisdiccionales y de formulación de políticas comunitarias) que constituye una premisa básica de la supranacionalidad y, por tanto, haría inviable la participación nacional en los procesos de integración
- Sin embargo, en el segundo párrafo del ya citado Artículo 257, se realiza una mención a la posibilidad de cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, en el marco de los procesos de integración. Habrá, en consecuencia, que considerar a este precepto como una excepción a la inalienabilidad absoluta que prescribe el Artículo 7 ? En todo caso, se requeriría formular esta excepción de manera más formal y sustantiva, consideramos que no es suficiente salvar esta contradicción sólo mediante una norma adjetiva que trata de cómo hacerlo.
- Precisando, el Artículo 257,II establece que *“Requerirán de aprobación mediante referendo popular vinculante previo a la ratificación los tratados internacionales que impliquen:*
 1. *Cuestiones limítrofes*
 2. *Integración monetaria*
 3. *Integración económica estructural*
 4. *Cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, en el marco de procesos de integración.”*

Analizando el requisito y los casos definidos por este Artículo, se pueden formular los siguientes criterios adicionales:

1. El requisito de referendo popular para definir cuestiones limítrofes – aunque no es un tema de integración – dada la triste y dramática historia nacional en temas de frontera, creemos que es una previsión adecuada para preservar la integridad territorial. No obstante, a escasos meses de la vigencia de esta nueva Constitución, se procedió a un ajuste definitivo de límites con el Paraguay, sin ningún referendo de por medio.
2. En relación a la integración monetaria, es decir al establecimiento de un patrón monetario común entre países integrantes de un proceso integrador, puede ser una

decisión altamente sensible para cualquier sociedad, identificada generalmente con su signo monetario como uno de los símbolos de la nacionalidad. Sin embargo, este es un avance que se ha dado en procesos de integración muy avanzados como el de la Unión Europea, donde no han faltado resistencias de países que no participan de la Unión Monetaria. En todo caso, pensar que nuestros procesos de integración estén maduros para un avance de tal magnitud lo consideramos muy prematuro, en el único proceso donde se tiene una unidad de cuenta monetaria común es en el proceso andino, pero exclusivamente para contabilizar el intercambio recíproco. Sin embargo y paradójicamente en el marco del ALBA, el proceso más precario y politizado de la región, se ha proclamado el objetivo de una moneda común, esperamos que en el momento de la decisión, si llega, se someta a referendo al menos en nuestro país.

3. En cuanto a la integración económica estructural, que requerirá también de aprobación mediante referendo, habrá que preguntarse en que consiste o a que se refiere la Constitución con esta denominación, ajena a la doctrina de la integración. Si bien, es cierto que todo proceso integrador, en mayor o menor grado, puede inducir a una renovación de las estructuras económicas, políticas y sociales, dada la importancia de un precepto constitucional debería haber una mayor precisión y rigor conceptual para determinar que es o no una integración económica estructural y quién tendría la potestad de realizar tal calificación, para someterla o no a un referendo.
4. Por último, la posibilidad de cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, aparece completamente mediatizada en jerarquía conceptual cuando tendría que ser el concepto más importante que defina la integración y como tal debería ser tratado como un eje conceptual en el Capítulo específico sobre la Integración, no en forma tan adjetiva y hasta disimulada. En todo caso, el requisito de referendo para la cesión de competencias nacionales a órganos supranacionales o comunitarios, al tenor de esta disposición constitucional, resultará exigible para cuanto tratado de integración suscriba el país, ya que, como se dijo en los capítulos de la Teoría de la Integración, esta cesión de competencias institucionales es un elemento esencial a partir de cierto grado de integración. En consecuencia, en virtud de esta limitación constitucional, Bolivia sólo estará habilitada a participar en zonas de libre comercio, siempre y cuando en ellas no se establezcan órganos comunitarios.
5. En conclusión, someter al requisito de referendo a cuanto tratado de integración suscriba el país, parece constituir un factor limitante y que podría afectar la oportunidad de participación nacional en estos procesos, que se caracterizan por una

intensa dinámica. En vez de referendo quizá habría que aplicar un necesario y previo control constitucional.

Para finalizar este análisis, no podemos dejar de comentar otra norma que al parecer se refiere a la Integración pero que resulta fuera de contexto, más bien a contramano de la actitud recelosa y defensiva que se asume en las normas constitucionales analizadas anteriormente. Nos referimos a una de las últimas disposiciones del texto constitucional, el Artículo 410 relativo a la jerarquía normativa y primacía de la Constitución. Lo sorprendente de este Artículo es que al establecer la jerarquía de la Constitución como “...la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa...”, señala expresamente que “...El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y **las normas de Derecho Comunitario**, ratificados por el país...”.

De ser cierta esta previsión constitucional, se tendría que reconocer a la Constitución Boliviana como verdaderamente revolucionaria en esta materia al asimilar en jerarquía a las normas del Derecho Comunitario o derivadas de la Integración a las normas constitucionales, incluyéndolas en el mismo nivel o bloque de constitucionalidad. Sin embargo, esta sorpresiva inclusión motiva algunas dudas:

- La primacía a nivel constitucional que se menciona para las normas de Derecho Comunitario en este Artículo, contradice todo el enfoque anterior claramente preventivo respecto a la Integración. Son dos formulaciones claramente contradictorias, provienen de vertientes conceptuales diferentes, cual será la que prevalezca ?
- No se tratará de una confusión de los redactores o correctores de última hora de la Constitución, pensando que el Derecho Comunitario se halla referido al derecho o justicia comunitaria de los pueblos indígenas ?
- Desde el punto de vista gramatical, la inclusión de las normas de Derecho Comunitario en el bloque de constitucionalidad, parece más bien una interpolación en el texto de último momento, si se considera el uso del genero “ratificados” que propiamente se halla referido a los tratados y convenios internacionales en materia de Derechos Humanos.
- No obstante, asumiendo que sean las normas del Derecho de Integración o Comunitario las incluidas en el bloque de constitucionalidad, que alcance tendría la disposición?, se refiere únicamente a las normas primarias del Derecho Comunitario, es decir a los tratados constitutivos de los procesos de integración, los que sí constituyen normas convencionales de Derecho Internacional y como tales se hallan

sujetas a la necesidad de ratificación? De ser así que pasa con las normas comunitarias derivadas o supranacionales que tienen aplicación directa y no requieren de ratificación o de acto de recepción en los derechos nacionales? Las normas derivadas o supranacionales se incluyen también en el bloque de constitucionalidad ?

8. REFLEXIONES FINALES

Si bien la nueva Constitución incorpora la Integración, lo hace de una forma precaria, dispersa y hasta contradictoria. En todo caso, después de tantos años de participación nacional en procesos de integración y de esperar que alguna vez se validara constitucionalmente esta participación, consideramos que no se ha construido el marco constitucional claro, adecuado y preciso para el desempeño boliviano en este tipo de procesos.

Y la Integración no es el único tema insuficiente o confusamente tratado en la nueva Constitución, esto no es sinó el reflejo de la ideologización política que constituye el fundamento de la visión dominante, orientada hacia un indigenismo populista y excluyente que niega la historia y la república con una mezcla de dogmatismo marxista insuflado por el denominado socialismo del siglo XXI que difunden Cuba y Venezuela y que, en el caso de Bolivia, se aplica militantemente y que ha tenido incluso el efecto de revivir a la vieja izquierda ultrista que durante el periodo democrático se consideraba ya superada.

La mezcla de estas dos vertientes ha dado lugar a una confusión conceptual mayúscula, que entre sus deformaciones a llevado a la concepción de un “estado plurinacional” (concepción del stalinismo soviético que en el caso boliviano se lo asimila al reconocimiento de 36 naciones indígenas como principales titulares del territorio del Estado y de sus órganos, con capacidad de autodeterminación, con autonomía de gestión y con una propia justicia comunitaria), aunque estas supuestas naciones indígenas no pasen en la mayor parte de los casos de ser minúsculos grupos étnicos.

Se ha llegado al extremo, al margen de la Constitución, de modificar por decreto el nombre del país suprimiendo el de República por el de “Estado Plurinacional de Bolivia”. En esta vertiente del indigenismo, que es transversal en toda la Constitución, se nota una concepción más antropológica que jurídica y política que deben prevalecer en materia constitucional, tanto es así que antes que una Constitución Política hay quienes piensan que estamos en presencia de una Constitución Antropológica del Estado, que enfatiza lo que nos diferencia antes que lo que nos une, que confronta la diversidad antes que privilegia la unidad..

En la vertiente del alineamiento hacia Cuba-Venezuela (ALBA), se propicia el retorno, en lo político, a visiones de confrontación de la guerra fría superada hace décadas, y, en lo

económico, a la visión de una economía con predominio estatal y erradicación de toda forma de capitalismo, lo que lleva naturalmente a rechazar todo lo que signifique libre comercio. A través de estas visiones se está impulsando, por tanto, un progresivo aislamiento del país de los procesos y acuerdos que postulan la liberalización del comercio y la integración económica en la región. Al parecer, como miembro activo del ALBA y bajo la égida de Venezuela y Cuba, Bolivia se encamina actualmente a desestabilizar los procesos en los que interviene para militar en la conformación de un supuesto bloque socialista o bolivariano de integración en América Latina, una especie de nuevo COMECON en esta región, pero ante todo una integración de carácter político motivada por un sentimiento común de confrontación contra el imperialismo, paradójica y felizmente tan debilitado ya en nuestra región.

Como se ve, ambas vertientes son las que plasman la actual Constitución y las políticas de Bolivia, pero ambas son anacrónicas y retrógradas y por tanto reaccionarias porque se fundamentan sólo en el pasado y no vislumbran la realidad y la dinámica del mundo de hoy ni del futuro. La indigenista, fundamentada en una visión vengadora de la conquista de hace 500 años, de la colonia y de la república, considerada también esta última como opresora del indígena, y la “bolivariana”, inspirada en una trasnochada visión de guerra fría y de extrema izquierda ya superada en nuestra región por la democracia. Pero ambas visiones tienen, como se está experimentando, sorprendentes efectos de desinstitucionalización de los países afectados, sumidos en la confrontación interna y externa y sometidos a concepciones autoritarias esencialmente contrarias a la democracia.

Todo este panorama, ha dado lugar en Bolivia a una polarización extrema de la sociedad, a enfretamientos enconados entre regiones, a relaciones tensionadas campo-ciudad, que están deteriorando la unidad nacional y poniendo en riesgo la institucionalidad del país.

Bolivia se halla en una coyuntura crucial de su historia, nada propicia para la unidad nacional, en camino más bien a una desintegración institucional y social, con un discurso basado en la confrontación y sometida a las relaciones de hegemonía ideológica que le impone el neopopulismo.

Ante este panorama, habrá que empezar por preguntarnos si en Bolivia existe una nación, o si somos un conjunto de pueblos, etnias y regiones que la historia juntó circunstancialmente y que cada componente o parcialidad se siente con identidad propia para erigirse en nación? Para problema tan profundo, tenemos que remitirnos a los elementos y características del concepto de nación, cuya noción es esencialmente de corte sociológico y puede tener diferentes gradaciones y ámbitos. Generalmente se la caracteriza por una comunidad de origen, idioma, cultura, religión, costumbres y una proyección histórica común. En este sentido nadie podría negar, por ejemplo, que toda Latinoamérica debía constituir una sólo nación, pero que por la historia y al calor de la lucha emancipadora se

halla constituida en varias unidades políticas independientes, y que, asimismo, al interior de cada una de estas unidades políticas se puede distinguir el panorama heterogéneo de una diversidad de grupos étnicos y regionales, que conservan sus propios valores, costumbres y entornos económicos y sociales.

Pero la nación hay que entenderla también y fundamentalmente desde el punto de vista histórico y político que emerge en la época moderna a consecuencia del desarrollo del capitalismo. Desde esta visión sería incorrecto, por ejemplo, referirse como naciones a las culturas precolombinas que correspondieron a la etapa de transición del estado medio de la barbarie al superior. La nación corresponde al periodo histórico moderno, no es el resultado del poder constituyente ni del poder constituido, porque el poder constituyente es un órgano de poder que da origen al Estado, al derecho, a la ley...pero no a la nación. La nación es un fenómeno histórico propio de la época moderna producido por el desarrollo ascendente del capitalismo como sistema social y la eliminación lenta y gradual del feudalismo. La nación puede contener en su seno varias nacionalidades, como es el caso nuestro, y por lo general tiende a constituirse como un Estado soberano e independiente. En consecuencia, la nación boliviana tiene su origen en la creación de la República (1825) sobre los antecedentes históricos de los procesos de resistencia a la conquista y las luchas anticoloniales contra España.

En realidad y de conformidad a la teoría clásica de las nacionalidades (Manzini), que fue la inspiradora de la creación de los Estados modernos, la relación óptima es una nación – un estado, tanto es así que tradicionalmente se ha definido al estado como a “la nación políticamente organizada”. Sin embargo, esta correspondencia no se traduce siempre en la realidad, por el contrario se han dado y se dan en el curso de la historia casos de una sola nación fragmentada en varios estados y a la inversa casos de varias nacionalidades integradas en un solo estado.

Y ese es el caso de Bolivia, que quizá como resultado de una voluntad histórica muy vigorosa, mantuvo una unidad estructural ante todo política y jurídica. Hasta hoy en día, quizá no se pueda hablar en Bolivia de la existencia de una nación plena, por la dispersión de sus componentes nacionales, pero de lo que sí se debe hablar es de una nación en formación, de un proceso inconcluso de forjar nación que no puede ser interrumpido. Es indispensable, a riesgo de la viabilidad de país, el definir una concepción e identificación ontológica del ser nacional, reconocernos en una identidad nacional común, es decir seguir forjando la Nación Boliviana, la cual no puede estar sino basada en la conjunción de sus valores étnicos, culturales e históricos (nación mestiza), desarrollando imperiosamente una conciencia nacional, como alternativa a una conciencia dispersa y enfrentada, en torno a la cual recién se podrá forjar una identidad y personalidad comunitaria de la nación boliviana y proyectarla en la comunidad de naciones y en la historia.

Sobre la base del concepto de nación recién se puede definir la identidad conjunta del Estado, la cual no puede reflejar la dispersión de pueblos o componentes étnicos, culturales o regionales, sino ser comprensiva de la idea de la integración nacional. El mundo contemporáneo vive fenómenos de agregación y complementariedad, ya no hay lugar para la disgregación y cualquier intento de acentuar las diferencias reflejaría una visión anacrónica y tribal. En una época en la que incluso se mediatiza ya a los estados nacionales, no sería concebible regresar a etapas previas a las de su conformación histórica.

En Bolivia, desde la fundación de la República, ha estado siempre presente la inquietud sobre la viabilidad del Estado boliviano. Muchos nos han asignado la categoría de “estado tapón”, una creación artificial para neutralizar o amortiguar, en el espacio central del subcontinente, las pretensiones de hegemonía de las fuerzas circundantes. Pero también, a la inversa, algunos nos han considerado (Lewis Tamps) el “herthland” suramericano, es decir el pivote central desde el cual siempre se ha irradiado influencia al entorno, ya sea cultural como en la época prehispánica desde Tiahuanacu o de libertad como en la gesta de la lucha emancipadora, desde Charcas.

En todo caso, Bolivia, pese al recelo de su entorno, a sus más de cinco guerras externas, a su crónica inestabilidad, ha permanecido como República por 184 años, confirmando que existe un fuerte sentimiento, forjado en todas sus vicisitudes, de un alma nacional, de un no querer pertenencia ajena. Y este es el germen de nacionalidad, de la existencia de un proceso de construir nación, que se refleja en la permanencia del Estado.

Que haya que mejorar el Estado es otra cosa, que se deba buscar un Estado más inclusivo y solidario es la demanda de nuestro tiempo, pero siempre en el designio de contruir nación. Creemos con toda convicción que la proyección del país, sólo podrá tener como base la construcción de nación, que implica el reconocimiento indiscutible de su diversidad.

Por ello, la visión estratégica e histórica que debía reflejar la norma fundamental del Estado, debería partir necesariamente de una referencia expresa a la Nación Boliviana que, en el marco de su diversidad étnica, geográfica y regional, se constituye como una República soberana e independiente, adoptando la forma democrática representativa y participativa para su gobierno y la forma unitaria, descentralizada y autonómica para su organización territorial y política, además de los atributos del tipo de estado (social, de derecho, de justicia) que se le quieran atribuir.

Este concepto reuniría los elementos sustantivos, puesto que implica a la Nación como titular de la soberanía, del territorio y de sus recursos, así como fuente del poder político que se ejerce en su nombre. Pero además puede dar satisfacción a todas las expectativas de cambio y unidad, reflejando la idea de un Estado integrado en la Nación, en el marco de su diversidad, frente a la dispersión que representa cualquier concepto de plurinacionalidad.

A guisa de corolario, podemos concluir afirmando que sólo un país unido e integrado nacionalmente podrá proyectarse con viabilidad en la comunidad internacional y participar con éxito en los procesos regionales de integración. Y Bolivia, ya lo dijimos antes, por su posición geográfica y por su condición de país en desarrollo, se halla condenada a la integración, tanto interna como externa, como uno de los instrumentos necesarios para lograr su desarrollo, pero un desarrollo inclusivo, ampliado y solidario que debe constituir la única y legítima ideología de nuestros pueblos.

A N E X O

PROPUESTA A LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE PARA LA INCORPORACIÓN DE PRECEPTOS RELATIVOS A LA INTEGRACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN BOLIVIANA

Por

Alberto Solares Gaite - Ana María Solares Gaite
Jorge Quevedo Gonsalez - Erick Cárdenas del Castillo

2007

FACTOR OPORTUNIDAD

El tema de constitucionalizar la integración fue planteado en ocasión de las anteriores reformas constitucionales, sin haber merecido ninguna reacción. Es por ello, que se considera que el actual desarrollo de la Asamblea Constituyente en Bolivia, constituye el mejor marco, es más, la oportunidad histórica para resolver el rezago constitucional en materia de integración.

El dejar pasar esta oportunidad, manteniendo el silencio constitucional que acompaña la participación nacional en ya 40 años en los procesos latinoamericanos de integración, constituiría no sólo una falta de visión estratégica sobre la necesidad de un desarrollo conjunto y solidario con el resto de países de la región, sino una grave responsabilidad política e histórica.

No se debe olvidar que la intensidad de la dinámica internacional, puede determinar la marginación del país de ésta quizá última opción de un desarrollo integrado, única forma posible de lograr el desarrollo frente al fenómeno de la globalización. Como en todo fenómeno político y económico existe una oportunidad, y la integración tiene una oportunidad cada vez más estrecha por los escenarios globales. Esta oportunidad puede prescribir para un país o para una región.

ALTERNATIVAS

Los preceptos constitucionales relativos a la integración podrían ser concebidos bajo dos alternativas:

Primera

Un sentido general de respaldo y promoción de los procesos de integración, tipo constitución de Brasil, Perú o Uruguay, que sin ser demasiado compromisorio tenga el efecto de dar cobertura constitucional al concepto de la integración.

Segunda

Un sentido directo y preciso, que no deje ninguna duda sobre la definición y vocación integracionista del país, donde se establezca expresamente la posibilidad de atribuir poderes a organismos comunitarios y la supranacionalidad. Es decir, un claro reconocimiento al Derecho de Integración, a su primacía y a su carácter de supranacionalidad. La utilización de este último concepto, tipo constituciones de Argentina, Colombia, Paraguay y Venezuela, podría ser suficiente para abarcar implícitamente todo el conjunto de los conceptos del moderno derecho comunitario.

Evaluación

Cada una de estas alternativas tiene sus matices, que hay que evaluar en función de la decisión política y del grado o intensidad que se pretenda dar a la participación del país en estos procesos.

La primera alternativa tiene un alcance limitado y formal, que podría dejar la impresión que se quiere evitar compromisos mas profundos o se quiere dejar un margen de flexibilidad política para orientar los esfuerzos de desarrollo hacia otro tipo de opciones. La desventaja de esta formula estaría dada por su sentido meramente declarativo, que en los hechos restaría eficacia y no posibilitaría, ni interna ni externamente, niveles de seguridad plena en los procesos en los que el país participe.

La segunda alternativa, representaría introducir, quizá en un contexto no preparado, un concepto de mucha evolución jurídica, que podría crear un desequilibrio de naturaleza conceptual frente al resto del ordenamiento jurídico nacional. Por otro lado, se podría argumentar que la situación de Bolivia en estos procesos no ha tenido, comparativamente, beneficios importantes hasta ahora, por su menor nivel de desarrollo y por falta de efectividad en el tratamiento preferencial que le es acordado para compensar sus asimetrías. Sin embargo, la ventaja de adoptar esta segunda alternativa sería el contar con una posición muy clara y definida respecto a la integración, considerándola como uno de los principales medios del desarrollo nacional y, en consecuencia, el asumir con responsabilidad los compromisos derivados de nuestra participación. Un compromiso de esta naturaleza, implica volcar las acciones y esfuerzos nacionales para impulsar tanto una disciplina nacional en este campo como impulsar también la marcha de los mismos procesos. Esto conlleva situarse en una posición de autoridad moral para exigir a los demás países participantes un similar cumplimiento de los compromisos contraídos.

En resumen, la alternativa que consideramos adecuada y recomendamos es la segunda, en tanto constituiría una definición y decisión nacional para institucionalizar plena y decididamente el desarrollo integrado. Es esta alternativa la que basa nuestra propuesta consignada a continuación.

REDACCIÓN PROPUESTA

Se proponen, para su incorporación a la Constitución Política del Estado, los siguientes preceptos:

ARTÍCULO.- *Bolivia, promoverá la integración con otros Estados, especialmente con los latinoamericanos, como un instrumento conjunto del desarrollo económico, político, social y cultural de sus pueblos.*

ARTÍCULO.- *Sobra bases de igualdad, reciprocidad, equidad y conveniencia nacional, el Estado podrá suscribir o adherir tratados de integración que autoricen la creación de órganos supranacionales, a los cuales se podrán delegar competencias nacionales que deriven de esta Constitución y las leyes.*

ARTÍCULO.-

- I. La aprobación legislativa de los tratados de integración, deberá contar con el voto calificado de dos tercios de los miembros de cada Cámara.***
- II. Las normas derivadas de los Tratados de Integración, en su aplicación al ámbito interno, tendrán la naturaleza, vigencia y jerarquía que les sea asignada por el correspondiente tratado.***
- III. El Tribunal Constitucional, conocerá y resolverá sobre la constitucionalidad de los tratados de integración únicamente en forma previa a su aprobación legislativa, en vía de consulta vinculante.***

JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

Las justificaciones para los artículos propuestos, se las formula para cada uno de ellos:

Primer Artículo

En este Artículo se pueden resaltar los siguientes aspectos fundamentales:

- 1) Se proclama el respaldo del Estado Boliviano a la integración, asumiendo el compromiso de promoverla especialmente con los países latinoamericanos. Se declara así en forma clara la vocación integracionista del país y se da sentido a su ya larga participación en estos procesos.
- 2) La integración que se busque, sin embargo, no es cualquier integración, sino la concebida como un medio de desarrollo, estableciéndose un concepto fundamental, no se trata de la integración per se o por razones simplemente históricas o emocionales, sino de la definición clara del sentido instrumental de la integración como factor de desarrollo.
- 3) En el mismo sentido, se amplía la concepción del desarrollo simplemente economicista a un concepto integral que comprende lo económico, pero también lo político, social y cultural.
- 4) Finalmente, se incorpora una concepción de avanzada en la materia, al designar como beneficiarios de los procesos de integración a los pueblos, rescatando el sentido de desarrollo humano y social que estuvo casi siempre ausente en el pragmatismo de estos procesos.

Segundo Artículo

Se pueden destacar los siguientes aspectos:

- 1) Se autoriza la participación nacional en procesos de integración, mediante la suscripción o adhesión de tratados de integración, cumpliendo así las formalidades usuales del Derecho Internacional, autorizándose asimismo la delegación de competencias nacionales, pero supeditando la suscripción o adhesión de los tratados y la delegación de competencias a la existencia de valores condicionantes que le dan el sentido cualitativo a la participación nacional, como la igualdad, reciprocidad, equidad y conveniencia nacional, que están en la base filosófica, política y jurídica de todo proceso comunitario.
- 2) Se acepta y esto es lo nuclear, la delegación de competencias nacionales, que deriven de la Constitución y las leyes, a órganos supranacionales o comunitarios. De esta manera se equipara la Constitución Boliviana a la mayor parte de las constituciones de la región, sentando bases de claridad, interna y externa, en la relación país-proceso.
- 3) Se acepta la supranacionalidad como la naturaleza de organización, funcionamiento y representatividad de los órganos comunitarios, entendiendo que lo supranacional es la base fundamental en la que se asienta el derecho comunitario y los procesos de integración.

Tercer Artículo

Se pueden destacar los siguientes aspectos, contenidos en cada numeral de este Artículo:

Numeral I

El suscribir o adherir un tratado de integración es una decisión trascendental que toma el Estado y, por tanto, debe estar respaldada por un proceso de análisis y reflexión profunda, que debe traducirse después en un sistema de aprobación lo más consensuado posible, para darle legitimidad nacional. En consecuencia, consideramos que el mejor medio para asegurar esa reflexión y consenso, radica en una votación calificada de dos tercios de las cámaras legislativas para su aprobación.

Numeral II

Se aborda en este numeral uno de los temas centrales de la integración, la posibilidad de asignar una naturaleza supranacional a las normas derivadas de un tratado de integración, lo que implícitamente les otorgaría aplicación directa y primacía, pero ello dependerá del reconocimiento expreso que de estos atributos realice el correspondiente tratado de integración, ya que podrían existir casos de tratados que no consideren la necesidad de un régimen de supranacionalidad, como el caso de una simple zona de libre comercio.

Numeral III

Por último, se precisa la oportunidad de una posible intervención del órgano de control de la constitucionalidad, corrigiendo una verdadera distorsión jurídica contenida en la Constitución al establecer la posibilidad de un control constitucional posterior a la aprobación y ratificación de una norma internacional, pudiendo ello dar lugar a un desconocimiento unilateral de un tratado o instrumento internacional ya aprobado y ratificado constitucionalmente, originando así responsabilidad internacional para el Estado.

Es por ello que se acepta el control constitucional, pero sólo en forma previa a la aprobación legislativa de un tratado de integración, en vía de consulta prejudicial, dando un sentido correcto a esta competencia.

IMPLICACIONES SOBRE LA ESTRUCTURA LEGAL E INSTITUCIONAL DEL ESTADO BOLIVIANO

La incorporación de los preceptos propuestos en el texto de la nueva Constitución Política del Estado, tendrá diversas implicaciones en la vida interna y de relación internacional del país, especialmente en relación a los países latinoamericanos, con los cuales se podrán fortalecer los procesos de integración en curso o buscar, con pleno respaldo constitucional, nuevas proyecciones integradoras que contribuyan en forma decidida en la búsqueda de un desarrollo conjunto y en la posibilidad de una mejor y más equitativa inserción internacional.

Pueden ser previstas implicaciones como las siguientes:

IMPLICACIONES EN EL SISTEMA LEGAL BOLIVIANO

- En primer lugar, habrá que señalar que, aunque en forma tardía, el Estado Boliviano proclamaría su vocación integracionista al más alto nivel normativo de su sistema jurídico, equiparando su Constitución al resto de las Constituciones latinoamericanas.
- En el mismo sentido, la incorporación constitucional de la integración, significaría la incorporación al sistema jurídico boliviano de uno de los fenómenos más evolucionados en la dinámica internacional contemporánea, remozando nuestra estructuras jurídicas tan arraigadas en una visión exclusivamente interna.
- El piso constitucional fortalecerá la participación nacional en los procesos de integración, a través de los cuales se podrá impulsar procesos de armonización de legislaciones y el establecimiento de regímenes de derecho común, como bases de una mejor cooperación, coordinación y complementación económica, de una acción externa ampliada y, en definitiva, de un desarrollo conjunto y solidario.
- La constitucionalización expresa de la integración, demandará, desde ya, una necesaria adecuación legislativa que sintonice al derecho nacional con los nuevos principios y realidades del derecho comunitario, basado en la supranacionalidad.

- Otro efecto de la incorporación constitucional, será lograr una necesaria rigurosidad y disciplina jurídica en el tratamiento de los temas de integración y el asumir los compromisos que demanda esta participación. La integración es un proceso complejo, implica limitaciones de soberanía y costos que un país debe estar decidido a cumplir, en beneficio del superior interés colectivo.
- Se fortalecerá el sistema jurisdiccional boliviano integrándolo en un ámbito mayor de competencias y perspectivas, dando bases más claras y firmes a los Tribunales bolivianos en la interpretación y aplicación del Derecho de Integración en sus fallos judiciales.
- Se posibilitará a los operadores económicos vinculados a la integración, desenvolverse en un escenario de mayor claridad y seguridad jurídicas, eliminando factores de incertidumbre e inestabilidad.
- Finalmente, se posibilitará la evolución del pensamiento jurídico nacional, vinculándolo a uno de los temas más dinámicos de la realidad internacional. Para ello, será indispensable considerar la necesidad de programas y mecanismos de información, difusión y capacitación que vayan formando en la sociedad boliviana una conciencia y cultura de integración, como una de las opciones históricamente válidas para un desarrollo compartido y solidario con los países de la región.

IMPLICACIONES EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL

La incorporación constitucional de la integración, implicará en general una mejor participación nacional, más seria y eficiente, en los procesos de integración, derivada del solemne compromiso que asumiría el país consigo mismo y con los países que busquen a través de la integración una mejor base para su desarrollo e inserción internacional.

- Esta constitucionalización expresa, implicará indudablemente desafíos en el sistema institucional boliviano, demandando una toma de conciencia general acerca de la importancia de estos procesos y de sus beneficios, pero también sobre el costo y el esfuerzo que conllevan. En función de la conveniencia nacional, por tanto, deberá procurarse minimizar los costos y maximizar los beneficios mediante ajustes estructurales e institucionales indispensables.
- En el ámbito público, será necesaria la voluntad política de los poderes públicos para acompañar el desarrollo de los procesos con la mayor atención y responsabilidad, será necesaria la identificación precisa de los objetivos y metas que se pretenden alcanzar en cada proceso, formulando las políticas públicas compatibles con la participación nacional, mejorando la capacidad negociadora y la capacidad institucional para la ejecución de los compromisos derivados de la integración.

- En el ámbito privado, el fortalecimiento de los agentes económicos y de los factores productivos nacionales, es esencial. Los operadores económicos, en realidad, constituyen una de las bases principales de todo proceso integrador y su calificación, mediante el mejoramiento de su productividad y competitividad productiva, es determinante para concretar y participar en los beneficios de las economías ampliadas que genera un proceso de integración.
- La constitucionalización de la integración, puede incidir también en la formación de una base social de la legitimación de la participación boliviana, en la medida que se comprenda que la integración representa un esfuerzo comunitario y solidario entre los pueblos, con el objetivo de vivir mejor.
- Finalmente, en el mundo académico tan ausente en el país de estas temáticas, la incorporación constitucional de la integración inducirá a una mayor apropiación de los temas, a su discusión, a su difusión, a la participación en el análisis de las decisiones de participación, a la formación de recursos humanos en estas materias y, en definitiva, al logro de una cultura de integración, aún precaria en Bolivia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Ramón Tamames: “*Estructura Económica Internacional*”. Editorial Alianza, Madrid. Varias ediciones. Pag. 19
- (2) Jacobo Vinner: “*The Customs Unión Issue*”. Anderson Kramer Associates. Washington D.C. 1961. Pag. 35
- (3) Bela Balassa J.D., PhD: “*Teoría de la Integración Económica*”. UTEHA(Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana S.A. de C.V.) México.1980. Pag. 35.
- (4) Bela Balassa. Ob. Citada.Pág. 35.
- (5) Gustavo Magariños: “*Integración Multinacional. Teoría y Sistemas*”. Universidad ORT – ALADI. Montevideo, Uruguay. 2000. Pag. 39.
- (6) Gustavo Magariños: Ob. Citada. Pag. 51
- (7) Gustavo Magariños: Ob. Citada. Pag. 59
- (8) Gunnar Myrdal: “*An International Economy. Problema and Prospects*”. Rentledge & Kegan Paul. Londres, 1956. (Citado por G. Magariños). Pag. 60
- (9) Bela Balassa: Ob. Citada. Pag. 60
- (10) Burenstam Linder, Staffon: “*Uniones Aduaneras y Desarrollo Económico*” en “La Integración Latinoamericana: experiencias y perspectivas”. Edición de M. Wionczek. México, 1964 (Citado por G. Magariños). Pag. 60
- (11) Harborth, Hans: “*La Transferencia de los Modelos de Integración*”. Revista de la Integración. BID-INTAL, Buenos Aires, 1973 (Citado por G. Magariños). Pag. 60
- (12) Constitución de los Países Bajos, Art.63. Pag. 68
- (13) Pierre Pescatore: “*Derecho de Integración; nuevo fenómeno en las Relaciones Internacionales*” BID7INTAL. Buenos Aires, 1973. Pág. 73.
- (14) Pierre Pescatore. Ob. Citada. Pág. 77.
- (15) Pierre Pescatores.Ob. Citada. Pág.78.
- (16) Francisco Orrego Vicuña: “*La Integración Política. Su realidad- su necesidad*”. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1966. Pag. 82.
- (17) Pierre Pescatore: Ob. citada. Pag. 83.
- (18) Gustavo Magariños: Ob. Citada Pag. 85.
- (19) Gustavo Magariños-Ob. Citada.Pág.87.

- (20) Porter, Micael: “*La ventaja competitiva de las naciones*”. Plaza y Janés. Barcelona, 1991. Pag. 92.
- (21) CEPAL. “ *La Integración Económica al servicio de la transformación productiva con equidad*” (Doc. Cepal. 1992”) y “*América Latina y el Caribe: políticas para mejorar su inserción en la economía mundial*” (Doc. Cepal LC/G/1800(SES.25/3) 1994. Pag. 99.
- (22) CEPAL. Docs. Citados. Pág. 101.
- (23) Vacchino, Juan Mario: “*La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional*”. BID-INTAL. Buenos Aires, 1990. Pag. 123.
- (24) PNUD: “ *Informe del Desarrollo Humano 2007-2008*”. La Paz, 2008. Pag. 256.
- (25) UDAPE, del Ministerio de Planificación: “ *Quinto Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia*”. Junio, 2008. Pag. 256.
- (26) PNUD:.” *Informe sobre el Desarrollo Humano en Bolivia*”. La Paz, 2007. Pag. 258.
- (27) Edgar Camacho Omiste.: “*Constitución Política de Bolivia: Reformas requeridas para su adecuación al Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina y al Proceso de Integración Latinoamericano*”. Propuesta al Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional. Propuesta 4 de las Propuestas Institucionales, Tomo VIII. La Paz, 2001. Pag. 306.
- (28) Edgar Camacho Omiste. Propuesta citada. Pág. 316.
- (29) Alberto Solares Gaite: “*Derecho de Integración y Constitucionalismo en Bolivia. Aporte para las Reformas a la Constitución Política del Estado*”. Propuesta al Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional. Propuesta 8 de las Propuestas Institucionales, Tomo VIII. La Paz, 2001. Pag. 316.
- (30) Alberto Solares G., Ana María Solares G, Jorge Quevedo G. Erick Cárdenas del C.: “*Incorporación de Preceptos Relativos a la Integración Económica en la nueva Constitución Política del Estado. Propuesta a la Asamblea Constituyente*”. Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM), Embajada del Reino de los Países Bajos en Bolivia y Sociedad Bolivariana de Bolivia. La Paz, 2007. Pag. 317.

SIGLAS UTILIZADAS

• AAP	Acuerdos de Alcance Parcial en el marco de la ALADI.
• AAR	Acuerdos de Alcance Regional en el marco de la ALADI.
• ABRAMEX	Argentina, Brasil y México en el marco de la ALALC y la ALADI.
• ACE	Acuerdo de Complementación Económica en el marco de la ALADI
• AEC	Arancel Externo Común
• AEMC	Arancel Externo Mínimo Común.
• ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
• ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
• ALBA	Alternativa Bolivariana para América
• ALCA	Área de Libre Comercio de América.
• APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico)
• ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
• ASEAN + 3	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático más Japón, China y la República de Corea
• ATPDEA	Ley Andina de Preferencias Arancelarias y Erradicación de la Droga, de los EE.UU.
• BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
• BENELUX	Unión Aduanera de Belgica, Holanda y Luxemburgo
• BID	Banco Interamericano de Desarrollo
• BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
• BM	Banco Mundial
• CAF	Corporación Andina de Fomento
• CAFTA	TLC entre EE.UU. y países centroamericanos más República Dominicana
• CAME	Consejo de Ayuda Mutua Económica o COMECON
• CAN	Comunidad Andina
• CCE	Consejo Consultivo Empresarial en el proceso andino.
• CCL	Consejo Consultivo Laboral en el proceso andino.
• CECA	Comunidad Europea del Carbón y el Acero
• CEDEAO	Comunidad Económica de Africa del Oeste
• CEE	Comunidad Económica Europea
• CEEAC	Comunidad Económica de Estados de Africa Central
• CEMAC	Comunidad Económica y Monetaria de Africa Central
• CEN-SAD	Comunidad de Estados del Sahel-Sahara
• CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
• CIC	Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata.
• CMC	Consejo Monetario Centroamericano
• CNMF	Cláusula de la Nación Más Favorecida
• COI	Comisión para el Océano Índico
• COMESA	Mercado Común para el Africa del Sur y el Este
• CSUCA	Consejo Superior Universitario de Centro América.

• EFTA	European Fair Trade Association (Asociación Europea de Libre Cambio).
• ESAP	Escuela de Administración Pública en el proceso centroamericano
• EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
• FINEBEL	Finlandia, Bélgica y Países Bajos
• FLAR	Fondo Andino de Reservas
• FMI	Fondo Monetario Internacional
• FONPLATA	Fondo Financiero de la Cuenca del Plata
• FRANCITEL	Francia e Italia
• G-7	Grupo de los Siete (EE UU, Canadá, Japón, Reino Unido, Alemania, Francia e Italia)
• GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles)
• GMC	Grupo Mercado Común del Sur
• GRAN	Grupo Andino
• ICAITI	Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial
• INTAL	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
• JUNAC	Junta del Acuerdo de Cartagena
• MCCA	Mercado Común Centroamericano
• MERCOSUR	Mercado Común del Sur
• NABANDINA	Nomenclatura Arancelaria
• NAFTA	North American Free Trade Agreement (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)
• NEPAD	Nueva Asociación para el Desarrollo de África
• NOEI	Nuevo orden económico Internacional
• OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
• ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
• OECE	Organización Europea de Cooperación Económica
• OIC	Organización Internacional de Comercio
• OMC	Organización Mundial de Comercio
• ONU	Organización de las Naciones Unidas
• OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
• PAC	Política Agrícola Común
• PADT	Programas Sectoriales de Desarrollo Tecnológico
• PAR	Preferencia Arancelaria Regional
• PARLACEN	Parlamento Centroamericano
• PARLANDINO	Parlamento Andino
• PL	Programa de Liberación
• PM	Países miembros
• PMDER	Países de Menor Desarrollo Económico Relativo
• PSDI	Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial
• PUT	Países y territorios de ultramar
• RDA	República Democrática Alemana
• RFA	República Federal de Alemania

• SACU	Unión Aduanera de África Austral
• SADC	Comunidad para el Desarrollo del Africa Austral
• SAI	Sistema Andino de Integración
• SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
• SG-CAN	Secretaría General de la Comunidad Andina
• SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
• SGP Plus	Sistema Generalizado de Preferencias - Bolivia Unión Europea
• SICA	Sistema de Integración Centroamericana
• SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
• TCP	Tratado de Comercio entre los Pueblos
• TEC	Tarifa Externa Común
• TJCA	Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina
• TLC	Tratado de Libre Comercio
• TLC	Tratatado de Libre Coemrcio
• TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
• TUE	Tratado de la Unión Europea
• UA	Unión Africana
• UE	Unión Europea
• UEMOA	Unión Económica y Monetaria del África del Oeste
• UMA	Unión Arabe del Maghreb
• UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
• UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)
• UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia)
• URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
• ZLC	Zona de Libre Comercio