

NOTA

EL ZIGZAGUEANTE PROCESO DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANApor **Antonio Colomer Viadel**Presidente de la Federación Internacional de estudios
de América Latina y el Caribe (FIEALC)

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Politécnica de Valencia

El camino de la integración en América Latina presenta un panorama conflictivo, entre el desánimo y la esperanza. El ideal integrador viene de antiguo y acompaña la hora de la independencia y las proclamas de los primeros libertadores. En la hora presente, numerosos textos constitucionales de los países de la región hacen referencia a este ideal integrador y el discurso político de diferentes orientaciones ideológicas asume como valor indiscutible la voluntad integradora de los países del Continente de la esperanza (Colomer Viadel 2006: 125, 143).

La cuestión ahora es que en la sociedad globalizada y transnacional la integración de Estados y las organizaciones regionales supranacionales se convierten en una necesidad urgente como herramienta para superar el subdesarrollo e insertarse con alguna capacidad de negociación en el escenario internacional.

Tienen, sin embargo, aún mucho peso los intereses nacionales, los localismos y nacionalismos y la resistencia a ceder decisiones soberanas a instancias supranacionales. Influye en este fenómeno también el régimen político predominante en la región, el presidencialismo, en el que el protagonismo de los presidentes quiere estar presente en la toma de cualquier decisión política de relevancia, sin cederla a instancias de organización supranacional.

La integración tiene que ser algo más que un tratado de libre comercio y debe asumir la solución de desequilibrios y asimetrías tanto entre Estados como la desigualdad en el seno de las sociedades nacionales, con más de un 50% de la población compuesta de pobres e indigentes.

En consecuencia, la financiación integradora debe apoyar políticas económicas para cerrar esa brecha de desigualdades y plantearse objetivos de cooperación en educación, salud, cultura y dar prioridad a demandas internas de alimentación.

Todo ello supone un cambio estructural de las sociedades que genere demandas internas para el crecimiento. Se ha dicho que naciones internamente desintegradas es difícil que se puedan integrar entre sí (Alberto Mendonza Morales).

Hace tiempo que escribí que la construcción del Estado Social de Derecho ya sólo podía hacerse en América Latina en la fase de integración regional, con algunas escasas excepciones nacionales (Colomer Viadel, 2009: 53-60).

La integración debe dar razón política y dimensión cultural para que tenga verdaderamente sentido la cooperación económica. La interdependencia es un valor añadido que debe construirse desde la integración interna de cada país mediante la solidaridad social.

Hay que caminar a la revisión del concepto de soberanía nacional mitificado que permita asumir como un acto normal de soberanía la cesión de soberanía, el impulso a la interdependencia, flexibilizando las fronteras y profundizando en reglas de

coordinación política de la integración, así como en la viabilidad de la construcción de infraestructuras en comunicaciones, energía y transporte que interesan a todos.

Del mismo modo coordinar las acciones en educación superior e investigación científica y renunciar a la competencia entre sí, en vez de vinculaciones productivas.

Existe una necesidad de reglas que obliguen a todos y sean respetadas por todos para no caer en los reiterados incumplimientos por obsesiones nacionalistas.

Hay que rechazar la teoría del chivo expiatorio por la que siempre hay un culpable externo de nuestras insuficiencias y errores. Es cierto que la presión de EE.UU y su política de fomentar los tratados bilaterales son un factor de desunión pero hay que hacer una revisión de las propias políticas locales y la importancia de la dimensión axiológica de la integración que fomente la identidad cultural. También la existencia de una judicatura imparcial e independiente y unas garantías efectivas de los derechos y libertades, así como políticas activas para reducir las asimetrías entre los socios y mejorar la cohesión social y territorial.

La integración debe dar respuesta a un mayor equilibrio social interno, basado en la equidad e igualdad de oportunidades, la prioridad de servicios públicos de calidad para toda la población persiguiendo el interés general de los pueblos en vez de las élites y oligarquías.

Los diferentes proyectos regionales de integración en América Latina, han sido en general débiles, con un entramado institucional rudimentario y un ordenamiento jurídico supranacional de poca densidad y difícil obediencia por los Estados miembros. La Comunidad Andina de Naciones (CAN)¹ es seguramente la que tiene una más desarrollada estructura institucional y por ello las iniciativas posteriores han pretendido insuflar esta vertebración institucional al cuerpo desarticulado de organizaciones más recientes como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), y por ello el mandato de los Estados miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) creada en 1980 y con sede en Montevideo, para la convergencia entre la CAN y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Más recientemente, es la constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) creada el 23 de febrero de 2010 en una Cumbre para la unidad de América Latina y el Caribe, en la ciudad de Playa del Carmen, Quintana Roo, México y cuya primera Cumbre de la CELAC para su constitución definitiva tuvo lugar en Caracas los días 2 y 3 de diciembre de 2011. Se trata de un Organismo Intergubernamental que promueve la integración y desarrollo de los países latinoamericanos, y por tanto sin la presencia de Canadá y EEUU que si lo están en la Organización de Estados Americanos (OEA).

La armonización normativa tan insuficiente así como la necesaria supranacionalidad de normas comunitarias deben ser pasos imprescindibles en la convergencia hacia un mercado común.

1. En el S. XX las iniciativas de integración fueron especialmente estimuladas desde la CEPAL (Comisión Económica para América Latina, de la ONU) a partir de los años 1960, en especial, el proyecto de Mercado Común de América Central, la Asociación de libre comercio del Caribe y el impulso al Acuerdo de Cartagena de 1969 que propició el Pacto Andino y la creación de la CAN. Esta organización se debilitó primero por la salida de Chile en 1976 y también la de Venezuela en el 2006.

También es necesario un sistema jurisdiccional de solución de controversias y desde luego, como decía el constitucionalista peruano Domingo García Belaunde (2006), la existencia de un sentimiento democrático compartido, que ha sido una de las claves de la integración europea, a pesar de que existían elementos diferenciales de carácter psicológico, cultural, histórico e idiomático más profundos que los que hay en América Latina.

Las dificultades para consolidar las diferentes organizaciones regionales de integración provienen también de las diferencias ideológicas, los nacionalismos endémicos y la desinstitucionalización².

Es fundamental tener claro el qué, el por qué y el para qué de la integración. Sin lugar a dudas, el acuerdo entre Brasil y Argentina, que es la base de la creación del MERCOSUR en 1991, termina con la profunda desconfianza e incluso las hipótesis de guerra potencial de los Estados Mayores Militares de estos países. Encuentro algún paralelismo con la superación del antagonismo entre Francia y Alemania en el marco de la Unión Europea, aunque aquí superando tres terribles guerras anteriores.

También se han alegado motivos presupuestarios para no crear grandes entramados organizativos, argumentando la ventaja de la flexibilidad, el bajo coste y la oportunidad de una diplomacia presidencial.

La ausencia de un sistema de solución de controversias supone una gran debilidad del sistema y nos encontramos no ante instituciones supranacionales sino intergubernamentales. Debo recordar aquí el fundamental papel del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, ahora de la Unión, en la integración europea. Las normas de MERCOSUR no tienen la aplicabilidad directa y el efecto directo del Derecho Comunitario Europeo. Las constituciones de Brasil y Uruguay no reconocen la primacía de los Tratados Internacionales y las de Argentina y Paraguay, sí.

Cuando se crea en el MERCOSUR, por un Protocolo de 2004 el Tribunal Permanente de Revisión para resolver controversias e interpretar el Tratado fundacional y los Protocolos y Decisiones, se hace una salvedad muy peligrosa y es que los Estados parte pueden también elegir entre someter sus controversias a este Tribunal u a otros foros judiciales como el de la Organización Mundial de Comercio o el Tribunal de Justicia de la Haya, de Naciones Unidas ¿qué decir de una organización que puede salirse del control de las propias instituciones que ha creado? Si se tratara de normas emanadas del Tratado fundacional y de los órganos del MERCOSUR debiera ser obligatoria esta jurisdicción. En la Unión Europea el incumplimiento del Derecho Comunitario Europeo sólo puede resolverse por el Tribunal de Justicia de la Unión.

La importancia de los principios de solidaridad y subsidiaridad en el sistema de integración europeo también deben estar presentes en la integración latinoamericana. Un intento de aplicación en el marco del MERCOSUR fue la creación en el 2005 del Fondo para la Convergencia estructural y fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR (FOCEM). De acuerdo con el cual, se arbitraron algunos recursos modestos para favorecer a los países más débiles, Paraguay y Uruguay, con aportes de los más fuertes, Brasil y Argentina.

La dialéctica ideológica también juega un papel importante desde el S. XIX en el enfrentamiento entre el panamericanismo defendido por el Presidente Monroe como



2. Uno de los Padres de la Comunidad Europea, Jean Monnet dejó escrito: “nada es posible sin los hombres; nada es durable sin las instituciones”.

integración bajo la hegemonía norteamericana y el Bolívarismo que nace en México aunque últimamente haya sido recreado en Venezuela.

La doctrina del panamericanismo suponía que EEUU era la cabeza natural de la familia Americana. Lo que se intentó plasmar en un primer Congreso celebrado en 1856 en Washington y especialmente en otro celebrado en 1889 como conferencia panamericana bajo el nombre de Primera Conferencia Internacional Americana. El mismo José Martí, asistente a la Conferencia, llegó a hablar de una segunda independencia de los pueblos hispanoamericanos esta vez de los EE.UU. La oficina comercial con sede en Washington que se creó en esta ocasión se transformaría más adelante en la Unión Panamericana..

Las numerosas intervenciones norteamericanas especialmente en Centro América y el Caribe durante el período 1889 a 1993, como política del “gran garrote” y que tendrían una expresión clave en la guerra hispano norteamericana de 1888 y la ocupación de Cuba y Puerto Rico por los EEUU reflejó también luchas y resistencias como la de Sandino en Nicaragua.

Una reacción antinorteamericana y antiimperialista se expresa en la creación por el peruano Víctor Raúl Haya de la Torre de la Alianza Popular para la Revolución Americana (APRA) en 1924 que no sólo era un partido nacionalista sino un movimiento de integración política, continental cuyo adversario era el poder norteamericano.

Otra forma de lucha y resistencia basada en la reforma universitaria fue la creación en 1925 de la Unión Latinoamericana dirigida por José Ingenieros y Alfredo Palacios que animaba a los pueblos a unirse contra la agresión de los EE.UU.

Las Conferencias Panamericanas siguieron reuniéndose sin demasiado éxito hasta que la celebrada en Río de Janeiro en 1947 concluyó con la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

La culminación de este Panamericanismo institucional tuvo lugar en Bogotá en 1948 con la fundación de la organización de Estados Americanos (OEA) alianza regional dentro de Naciones Unidas, con sede en Washington. (Colomer Viadel, 2006: 134-137).

La política de exclusión de los sectores sociales y apertura de mercado del neoliberalismo lleva a la región a tener hasta un 62% de su población activa en la economía informal y en 1994 los EE.UU proponen la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que supone la apertura de los países latinoamericanos a los productos industriales de EE.UU pero negándose éste a negociar sobre los subsidios a sus agricultores, y en la práctica bloqueando el mercado lo que impedía negociar con otras regiones del mundo. Ello llevó a que en Mar de Plata el año 2005 se firmara de hecho el Acta de Defunción del ALCA por la posición de los países del MERCOSUR y Venezuela.

La contrapartida va a ser el proyecto de la Alternativa Bolivariana para las Américas –ALBA- excluyendo a los EE.UU y con un carácter más ideológico y social, que es una iniciativa venezolana que cristaliza con el acuerdo entre Cuba y Venezuela del 14 de diciembre de 2004.

Hay que destacar que esta propuesta también tiene una débil institucionalidad y es más un programa de cooperación que de integración, mediante el cual y con los recursos del petróleo venezolano, se realizan campañas de alfabetización y atenciones sanitarias para sectores pobres populares de diferentes países y se ponen en marcha algunos otros proyectos concretos de cooperación. También otros de carácter cultural como Telesur o el Tratado Energético de países productores y exportadores de gas.

Hay en esta organización un énfasis en la educación, la salud, la cultura que debiera valorarse en todos los procesos de integración.

La legitimidad democrática y la participación ciudadana se pueden favorecer por la existencia de parlamentos regionales pero también por la cooperación entre organizaciones de las sociedades civiles o de instituciones locales como los municipios o las regiones dentro de los distintos estados.

Por otro lado, hay que recordar la importancia que tuvo la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y el Plan de Acción para la integración de la infraestructura sudamericana, mediante el acuerdo de los 12 presidentes sudamericanos el año 2000 en Brasilia.

Esta iniciativa estaba vertebrada en 10 ejes de integración: entre los que hay que destacar el eje de carreteras, el eje marítimo, el eje de aguas interiores, el eje energético sudamericano con la red de gaseoductos y la integración financiera. Es evidente, que la mejora de estos medios de comunicación y de cooperación energética y financiera interesa a todos los países más allá de sus diferencias políticas. Por ello la iniciativa venezolana de crear el Banco del Sur no sólo fue acogida por los países adheridos al ALBA sino por otros en los que el interés económico primaba sobre cualquier otra consideración. Además en los Estatutos de este Banco hay una participación igualitaria de los Estados miembros, al margen de la aportación financiera que cada uno de ellos haga. El liberarse de la dependencia financiera de los mercados internacionales es una ventaja añadida indiscutible., que, en todo caso, fortalecerá la posición latinoamericana ante las negociaciones con el sistema financiero internacional.

Sobre estas bases se construye el proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones a partir de la reunión de los presidentes en diciembre de 2004 en Cusco y Ayacucho, Perú. En donde se destacó el error de la incomunicación y el aislamiento de estos países y las ventajas de coordinar la política exterior y las mejoras en comunicaciones, cooperación energética y autonomía financiera en todo lo cual podían estar de acuerdo y el error de empezar por lo comercial en donde hay intereses enfrentados. Los presidentes también acordaron declarar a la región zona de paz sudamericana, defender los derechos humanos y la democracia, el desarrollo sostenible, superar las diferencias territoriales y luchar contra la pobreza. Para ello, habría que partir de la institucionalidad existente en la CAN, el MERCOSUR y la ALADI.

En una reunión del año siguiente en Montevideo se acordó crear una Comisión Estratégica de Reflexión, constituida por representantes personales de los presidentes. Esta Comisión, celebró 6 reuniones a lo largo de 2006 y elaboró un documento final interesante titulado “Un nuevo modelo de integración de América del Sur”. En el mismo se propone construir la ciudadanía sudamericana, fortalecer la identidad propia de América del Sur, atender el déficit social –pobreza, exclusión y desigualdades, y hacer énfasis en la política social y cultural, además de la cooperación en infraestructuras, a partir de la concepción de que la integración no son sólo relaciones comerciales. Una de las propuestas más innovadoras es la de negociar un tratado de la Unión de Naciones Sudamericanas que permita una mayor densidad jurídica del proyecto. En diciembre de 2006 en Cochabamba (Bolivia), en una nueva reunión de los presidentes se recibe este documento pero no asumen la propuesta de un Tratado y declaran que las mejoras compartidas en infraestructuras son un aglutinante para la acción conjunta y proponen un diálogo político que permita relaciones exteriores conjuntas ante la OEA y la ONU.

En esta declaración de Cochabamba se recoge la posibilidad de una cooperación entre regímenes políticos diferentes, dentro de un denominador común democrático (Colomer Viadel 2007: 248, 272).

Otro inconveniente que podríamos destacar es la ausencia de un cuerpo técnico administrativo cualificado al servicio de estas instituciones de integración que sostenga un papel eficaz de las instituciones y las consolide.

El problema de cesión de soberanía a favor de las instituciones supranacionales tiene un aspecto paradójico porque en otras ocasiones los gobiernos si que han cedido soberanía en materia económica a organismos internacionales de crédito.

Hay que destacar la importancia de la integración de Brasil primero en MERCOSUR y luego en UNASUR. Antonio Freitas (2006), un estudioso brasileño ha señalado que los caminos anteriores de integración no tenían plena eficacia por dos factores históricos: la falta de voluntad política que sólo era retórica y las rivalidades regionales. Ahora estamos ante una necesidad de supervivencia que exigiría una voluntad política clara y manifiesta y un derecho constitucional de integración que encontrara un equilibrio entre las constituciones nacionales y los Tratados Internacionales de Integración. Más necesario que nunca por la crisis económica, social, política y cultural a escala mundial.

Un equilibrio que debe alcanzarse también entre las posiciones ideológicas y los intereses compartidos en donde el liderazgo político debe asumir el respeto a la pluralidad de planteamientos políticos y el interés general de esa cooperación en infraestructuras que permita un crecimiento intenso de la región por la mejora de sus comunicaciones, la cooperación energética y financiera, y también educativa y científica para alcanzar un grado de invulnerabilidad ante un entorno internacional muchas veces hostil. Esta integración material y también del conocimiento será una levadura para la integración política y económica y una presencia internacional conjunta que rompa con dependencias.

UNASUR como último proyecto de los países de América del Sur y en cuyo seno pueden convivir otras organizaciones regionales menores, debe mejorar la masa crítica institucional de su organización y la convergencia de otras organizaciones de integración, así como alcanzar una mayor densidad del orden normativo y que algunas reglas de carácter supranacional se impongan a los órdenes jurídicos internos. Debe plantearse la creación de una institución de solución de controversias con capacidad vinculante y autoridad aceptada por todos.

La integración sudamericana tiene elementos de conexión que pueden favorecer ese proceso integrador.

La complementariedad económica debe dar prioridad a la agroindustria para abastecer de alimentos a las poblaciones, lo que genere demandas internas como herramienta de crecimiento.

El más reciente proyecto de la CELAC resulta mucho más problemático y descompensado con intereses contradictorios en su seno. Una de las claves es la exclusión de los países anglosajones americanos y lo convierte más en una plataforma de identidad cultural y presencia internacional autónoma que en una Organización de Integración.

Las garantías de defensa jurídica ante abusos del poder o violación de la ley y de los derechos fundamentales es otra exigencia irrenunciable de este proceso.

Para ello, es imprescindible la selección objetiva y transparente de los miembros del poder judicial que respondan, como he escrito anteriormente, a esa triple I de Independencia, Imparcialidad e Integridad.

Convendría reconvertir la Corte Interamericana de Derechos Humanos en una Corte a escala sólo Iberoamericana y dotándola de los recursos materiales y humanos para realizar una función de garantía eficiente en esta materia.

La lucha contra la corrupción es otro desafío básico así como el cerrar la brecha de desigualdades. El sector de la economía informal tendría que ser favorecido para integrarse en un sector de economía solidaria con apoyos y medios semejantes a los de otros sectores de las economías nacionales.

Valores y ética social deben inspirar este proceso integrador así como el fomento de la identidad cultural propia, sin sectarismos ni rechazos a lo ajeno. Un consenso social y respeto al pluralismo político deben presidir también el proceso integrador, en medio de una regeneración democrática que vote por la transparencia y tal vez por rescatar el principio añejo de la no reelección o la limitación de mandatos de la dirigencia política.

Se trata de combinar elementos distantes y encontrar el punto de equilibrio mediante imaginación y tolerancia recíproca para que el proyecto integrador no se frustre. Ahí está el ser o no ser del futuro de la región.

BIBLIOGRAFÍA

- Bustamante, Ana Marlene (2006), “Perspectivas de la Integración Andina a la luz de la Comunidad Sudamericana de Naciones”, *Politeia* 36(29):, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Colomer Viadel, Antonio (2006), “Soberanía e integración en Iberoamerica: una perspectiva histórica y jurídica”, en Colomer Viadel, Antonio, *Constitución, Estado y Democracia en el Siglo XXI*, 3ª Ed., Editorial UPV, Valencia.
- Colomer Viadel, Antonio (Coord.) (2007), *La Integración Política en Europa y en América Latina*, Editorial Ugarit e IBEM, Valencia.
- Colomer Viadel, Antonio (2009), *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, 2ª Ed., Editorial Trillas, México D.F.
- Dromi San Martino, Laura (2002), *Derecho constitucional de la Integración*, Universidad Complutense de Madrid y editorial Ciudad Argentina, Madrid.
- García Belaunde, Domingo (2006), “La Constitución europea a la vista (una mirada desde la América Latina)”, *Revista de Derecho Político número 67*:, UNED, Madrid.
- Freitas Jr., Antonio (2006), *Manual do MERCOSUL. Globalização e integração*, BH Editora, Sao Paulo.
- Mendoza Morales, Alberto: “La Integración de Sudamérica” en Sociedad Geográfica de Colombia: www.sogeocol.edu.co ■