



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana**  
Altmann Borbón, J.

**Citation**

Altmann Borbón, J. (2015, April 23). *Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/32789>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/32789>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/32789> holds various files of this Leiden University dissertation

**Author:** Altmann Borbón, Josette

**Title:** Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana

**Issue Date:** 2015-04-23

### **Capítulo 3**

## **Foros Políticos de Integración, Concertación: Liderazgo, confianza y legitimidad**

La idea del fortalecimiento del multilateralismo ha tomado fuerza en América Latina. Aboga por la acción conjunta de los países de la región en función de evolucionar más allá de aquellos primeros modelos integracionistas que vislumbraron a lo largo del continente propuestas de uniones económicas y relaciones comerciales estables. Por el contrario, la nueva concertación de los Estados parece estar dirigida hacia la superación de los nuevos desafíos que emanan de las crisis globales. A través de sistemas coordinados que permitan una respuesta eficaz por parte de los Estados, con el objetivo de blindar a la región latinoamericana contra las amenazas transnacionales que puedan afectar el desenvolvimiento de sus naciones. El enfoque funcionalista, enmarcado en la tradición internacionalista liberal (Mitrany, 1943), así como las investigaciones sobre integración desarrolladas por Ernest Haas en los años 70, aportan generalizaciones sobre los procesos que son de gran utilidad (Haas, 1967). Especialmente en la búsqueda por explicar la relación que se genera entre los Estados y la cooperación regional de organizaciones. Sistemas y subsistemas que ayudan a describir el camino hacia la integración. Cabe mencionar que América Latina ha sido escenario de la creación y disolución, de la fundación y refundación de múltiples iniciativas integracionistas. Aquellas que han permanecido, se han ajustado a un sistema internacional en constante cambio y obedecen a un modelo de desarrollo específico, como se analizó en el capítulo 2. Muchas de ellas tienen un origen meramente político y se han constituido en espacios más flexibles de diálogo, como ha sido el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Proceso que nace de la unión del Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC). El primero fue el mecanismo permanente de dialogo, consulta y concertación política fundado por México, para contribuir con los procesos de Paz en Centroamérica (Esquipulas I y II). La segunda propuesta es de Brasil para incluir los temas sociales en las agendas de la integración regional. CELAC se estudiará a fondo en el capítulo sexto de esta investigación.

En este capítulo se abordarán tres estudios de casos concretos, cuya génesis evoca coyunturas políticas específicas que han trascendido más allá de lo comercial. Entre la guerra y la paz centroamericana y la búsqueda de un espacio estratégico que una a la región de Sudamérica. El primer apartado analiza el Grupo de Río (1986) que en su momento fue el mecanismo de consulta y concertación más exitoso y de gran legitimidad a nivel regional e internacional. Surge del grupo de Contadora y la democratización en América

Latina, estableciendo un espacio que conjugó esfuerzos y capacidades para encontrar soluciones propias a las dificultades regionales. Impulsará el desarrollo independiente y sostenido de la región a través de un intenso diálogo político entre las naciones latinoamericanas y caribeñas. La segunda sección estudia el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Enmarcado en los años noventa, que fueron para Centroamérica los de la transición democrática y la normalización de las relaciones económicas y políticas consigo misma y con el mundo. La de las condiciones para alcanzar la paz (Esquipulas II, 1987), iniciar y concluir exitosamente procesos nacionales de cese de hostilidades, reconciliación y desarme en Nicaragua (1988), Panamá (1990), El Salvador (1992), y Guatemala (1996). Donde el SICA también experimenta cambios positivos reconstituido por el Protocolo de Tegucigalpa (1991) y obtuvo un nuevo marco de referencia que en 1994 fue punta de lanza en proponer temas sociales y medio ambientales a la integración económica y comercial con la promulgación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). Este nuevo marco conceptual y pragmático fue complementado con la firma de múltiples tratados como el Tratado de Integración Social (1995) y el de Seguridad Democrática (1995). Así como por el establecimiento de relaciones regionales preferenciales con Canadá, Chile, Japón, México, Colombia y un tratado de asociación con la Unión Europea que, a hoy, es el único que se ha firmado como región. No de manera bilateral como lo ha tenido que hacer la UE con otros países de América Latina. Por último en la sección tres se examina la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y su difícil, pero exitosa construcción institucional. Inicialmente respondió a un doble movimiento. Uno de carácter externo referido a los ciclos de la economía mundial y la reconfiguración del orden mundial tras los atentados terroristas del 11 de setiembre. Y otro de carácter interno caracterizado por la proliferación de proyectos, prioridades políticas y comerciales que tensionaron agendas de algunos gobiernos del Cono Sur creando estrategias conflictivas y poco complementarias. El punto de inflexión que marca el fortalecimiento del organismo vino a ser el papel relevante del Consejo de Defensa y de los órganos políticos – Cumbres de Jefes de Estado- en la resolución del conflicto entre la “Gran Colombia” (Colombia, Ecuador y Venezuela en 2008). En este apartado se hace particular énfasis en sus antecedentes inmediatos, su composición orgánica, su impacto en la estabilidad suramericana, así como los desafíos que enfrenta como una alternativa que simboliza el regionalismo posliberal, y la coexistencia con otros proyectos de integración con fuerte tinte ideológico.

### 3.1 De la fragmentación a la interlocución: Grupo de Río<sup>40</sup>

El Grupo de Río es un mecanismo permanente de consulta y concertación política fundado sobre la base del surgimiento de la democracia en América Latina, generando un espacio que conjugó esfuerzos y capacidades para encontrar soluciones propias a las dificultades e impulsar el desarrollo independiente y sostenido de la región a través de un intenso diálogo político entre las naciones latinoamericanas y caribeñas (Bonilla, 2014; Rojas Aravena, 2012d y Altmann, 2012d). Este mecanismo surgió en una coyuntura especialmente difícil en América Latina y el Caribe. Aspectos de corte económico y político habían erosionado los esfuerzos de integración durante los años setenta y ochenta (Frohmann, 1998: 54). Desde el punto de vista político, los regímenes autoritarios que gobernaban a la mayoría de los países de América Latina borrarón las propuestas integracionistas de años anteriores y dificultaron la búsqueda de una identidad política compartida. Ejemplo de ello es que la doctrina de la seguridad nacional, bajo la visión estadounidense, era uno de los pocos elementos que tenían en común. Desde el punto de vista económico, la crisis energética y el ciclo de endeudamiento diferenciaron los intereses económicos de los gobiernos latinoamericanos. Aunado a lo anterior, el periodo de guerra en Centroamérica,<sup>41</sup> durante los ochentas,<sup>42</sup> complicaba más la situación, debido a la influencia por parte de las superpotencias. La intervención de Estados Unidos en el conflicto y su interpretación del mismo bajo el prisma de la confrontación Este-Oeste provocó una orientación dual de la crisis centroamericana, al ser tanto un conflicto local como internacional (*ibíd*, p. 55).

Por su parte, la Organización de Estados Americanos (OEA), mecanismo llamado a responder a la crisis centroamericana, también operaba bajo la lógica de la Guerra Fría, lo que erosionó su legitimidad en la región. Como consecuencia, el tema centroamericano cayó en un estado de marginación, aunado a la pérdida de relevancia en las cumbres posteriores. Dicho efecto no parece ajeno cuando se considera que la caída del muro de Berlín en 1989,

40 Apartado realizado principalmente con base en Josette Altmann Borbón (2007) (coord.) Dossier: Grupo de Río. Cuadernos de Integración Latinoamericana. San José: FLACSO-Secretaría General.

41 El tema de la integración Centroamericana lo he abordado con mayor profundidad en el siguiente artículo: "Integración centroamericana en tiempos de revalorización de la Política"; en América Latina: Caminos de la integración regional. San José: FLACSO-Secretaría General.

42 La crisis de los ochenta y su impacto en las diferentes dimensiones de las sociedades latinoamericanas lo detalló cuidadosamente en el libro: Josette Altmann Borbón (1998) Costa Rica en América Latina. Historia inmediata. San José-Sede FLACSO-Costa Rica, se debe revisar el capítulo dos de la publicación intitulado: "Causas, evolución y efectos de la crisis de los años ochenta en América Latina. Un análisis retrospectivo".

marcó un precedente a nivel internacional, aspecto que fue resaltado en la Cumbre de Ica del mismo año. En dicha cumbre, los presidentes resaltaron los cambios más importantes, al tiempo que palparon su deseo porque los beneficios propiciados por los efectos de la caída del muro llegaran a América Latina. Sin embargo, los esfuerzos estribaron en la evaluación de la gestión llevada a cabo los tres primeros años de trabajo del Grupo, y en la cual se llegó a la conclusión de que los Estados desarrollaron una diplomacia presidencial la cual fortaleció y sustentó la democracia, evitando la propagación de conflictos a la vez que se estimulaba la creación de políticas de integración (Milet, S.F.). De ahí que los países latinoamericanos tuvieron un incentivo para buscar mecanismos propios. La creación del Grupo de Río es un aporte propiamente latinoamericano de origen mexicano al fin de la Guerra Fría por su contribución a la pacificación de Centroamérica por evitar la intervención armada de las superpotencias en la subregión y por el establecimiento del principio de la democracia como criterio de legitimidad internacional, así como lo explica Rojas Aravena (2012b: 19):

El contexto internacional hace 20 años cuando se creó el Grupo de Río era muy distinto. Las circunstancias que enmarcaban las decisiones eran muy diferentes, primaba el conflicto bipolar de la Guerra Fría. En aquel momento los líderes de la región buscaban detener la intervención de las superpotencias en América Latina y el Caribe, en especial en la región centroamericana, donde la guerra amenazaba con desbordarse gravemente más allá del Istmo. En lo esencial, el Grupo proponía soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos.

El Grupo de Río tuvo sus antecedentes inmediatos en el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora. El Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) había sido establecido en enero de 1983 con el fin de promover la paz en Centroamérica frente a los conflictos en El Salvador, Nicaragua y Guatemala (Antillón, 1997: 21). Posteriormente, en julio de 1985, Perú, Argentina, Brasil y Uruguay crearon el Grupo de Apoyo a Contadora. Sin embargo, aunque el Grupo de Contadora siempre se tuvo que enfrentar a la ofensiva diplomática, política y militar de los Estados Unidos, aunado al hecho de que México era visto como un país con aspiraciones hegemónicas subregionales en Centroamérica, la iniciativa de Contadora en el primer período obtuvo logros considerables en cinco ámbitos (*ibíd*, p. 57): a) Los esfuerzos conjuntos para lograr la paz en Centroamérica originaron un proceso de consulta, diálogo y concertación a lo largo de un período prolongado. Esto creó un proceso de aprendizaje que funcionó para luego enfrentar otros desafíos, b) Abrió el camino para Esquipulas II, pues permitió la creación de un clima de confianza y facilitó el diálogo, c) Los objetivos,

principios y contenidos en el plan de paz de Contadora fijaron los parámetros para acuerdos posteriores, d) Al apoyar el diálogo lograron incrementar los costos políticos de las actividades bélicas. Además, contribuyeron a aislar la política de Estados Unidos, d) Buscaron separar el conflicto centroamericano de la confrontación Este-Oeste.

Al contrario, destacaron las dimensiones sociales y económicas de la guerra y los elementos de confrontación Norte-Sur que estaban en la raíz de muchos problemas centroamericanos. Estos logros también los resalta Sule (S.F.: 873), al subrayar el impacto de este grupo, no sólo a nivel subregional; sino en el ámbito mundial, debido al alcance de sus acciones:

El Grupo de Contadora rescató aquellos principios que nos son esenciales y que estaban siendo vulnerados. Y al transformarse en un lugar de encuentro no sólo evitó una guerra generalizada en el área centroamericana, sino que abrió nuevos y amplios horizontes que trascienden las fronteras del subcontinente, en la perspectiva de consolidar la paz mundial mediante una convivencia democrática que haga efectiva la igualdad jurídica de los Estados.

Los países centroamericanos firmaron, en Ciudad de Panamá, el Acta de Contadora para la Paz el 6 de junio de 1986 donde expresaron su voluntad para terminar los conflictos armados de la región y adquirieron una serie de compromisos en materia de fomento de la confianza, de reconciliación nacional, de derechos humanos, de procesos electorales y de cooperación parlamentaria, sobre asuntos de seguridad, en materia económica y social, entre otros (*ibíd*: p.10). Asimismo, los países firmantes se comprometieron a respetar los siguientes principios: la renuncia al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados; el arreglo pacífico de las controversias; la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados; la cooperación entre los Estados en la solución de problemas internacionales; la igualdad jurídica de los Estados, el respeto a la soberanía, la libre determinación de los pueblos y la promoción del respeto a los derechos humanos; el derecho a practicar libremente el comercio internacional; la abstención de realizar prácticas discriminatorias en las relaciones económicas entre los Estados, respetando sus sistemas de organización política, económica y social; y el cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas con arreglo al derecho internacional (Gobiernos Centroamericanos, 1986: 4-5), con ello Contadora se convierte en un espacio que va más allá de la negociación para cimentar las bases de un mecanismo de corte integracionista que influirá en la entorno político de Latinoamérica:

En la búsqueda del diálogo y la solución pacífica, Contadora se fue transformando en algo más que un mecanismo de negociación, porque la negociación estaba relacionada con tres aspectos básicos.

En lo militar y de seguridad, con las violaciones que se registraban al derecho internacional, al permitir el uso del territorio de un país para agredir a otro, con la carrera armamentista que ello generaba y con la presencia militar extranjera en la zona.

En lo político, con las violaciones a los derechos humanos y con las dificultades que la prolongada vigencia de regímenes dictatoriales había creado tanto para la reconciliación nacional de las distintas sociedades como para el establecimiento de instituciones democráticas

Y en lo económico social, con el atraso, la miseria, la dependencia y el estancamiento del desarrollo que caracterizaban al área y con el problema adicional de los refugiados y los desplazados como producto de los cambios políticos y de las guerras intestinas. (Sule, S.F.: 873-874).

El 18 de diciembre de 1986 en Río de Janeiro, Brasil, los Cancilleres de los países miembros del Grupo de los Ocho– los integrantes del Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora - suscribieron la Declaración de Río de Janeiro con el fin de crear el mecanismo permanente de consulta y concertación política por medio de la realización de un proceso de consultas regulares sobre temas que afectarán e interesarán a los países miembros. La creación oficial del Grupo provocó un paso de lo centroamericano a lo realmente latinoamericano (Frohmann, 1998). Este nuevo grupo respondía al objetivo de profundizar el proceso de Contadora. También buscaba crear soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos (Rojas Aravena, 2008). En la Declaración de Río de Janeiro se señala que:

El surgimiento de la democracia en América Latina permite un intenso diálogo político en el que se reafirma la necesidad de conjugar esfuerzos y capacidades para encontrar soluciones propias a nuestras dificultades e impulsar el desarrollo independiente y sostenido en la región, nos une el propósito de fortalecer la democracia a partir de un vigoroso desarrollo económico y social de nuestra región, basado en un creciente proceso de cooperación e integración en América Latina” (Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política de América Latina y el Caribe, 1986: 1).

En la declaración también se establecieron los objetivos básicos del Grupo, entre los cuales destacan (*ibíd*, p. 1): Ampliar y sistematizar la cooperación política entre los países miembros; examinar las cuestiones internacionales de interés para los países miembros y concertar posiciones comunes sobre estos temas en los foros internacionales; propiciar soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan la región; impulsar iniciativas destinadas a mejorar, mediante el diálogo y la cooperación, las relaciones interamericanas; impulsar los procesos de cooperación e integración en América Latina y explorar nuevos campos de cooperación que favorezcan el desarrollo económico,

social, científico y tecnológico de los países miembros. En 1990 el Grupo de los Ocho adoptó oficialmente el nombre de Grupo de Río. A lo largo de los años, el mecanismo fue agregando participantes por medio de la adhesión de distintos gobiernos, hasta llegar a acoger a los miembros que se encuentran formando parte actualmente, en el cual es posible corroborar la participación de un total de 24 países. El siguiente cuadro muestra los países miembros, así como el orden cronológico de su ingreso al mecanismo:

**Cuadro No. 4**  
**Países integrantes del Grupo de Río**

1986	1990	2000	2005	2008	2009
Argentina Brasil Colombia México Panamá Perú Uruguay Venezuela	Bolivia Ecuador Chile Paraguay CARICOM	Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua República Dominicana	Belice	Cuba Haití Guyana	Suriname

a) Participación de CARICOM se realiza en forma rotativa.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe-SELA (2012).

En términos de su composición orgánica, este no cuenta con una estructura institucional formal ni permanente. Su conducción corresponde a una Secretaría Pro-Témpore (SPT), la cual está a cargo de la organización de las reuniones y trabajos del grupo. Esta funciona de manera rotativa y su gestión corresponde cada año al país sede de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno. Paz Milet, describe la composición orgánica del Grupo de Río de la siguiente manera:

Desde sus inicios el Grupo de Río se constituyó como un grupo de diálogo político y búsqueda de consensos, con bajo nivel de institucionalización. Esto en la práctica significa que la conducción de esta iniciativa es entregada cada año a un nuevo país que ejerce la Secretaría Pro Témpore, que existe flexibilización en el accionar, que todas las decisiones se asumen por consenso y que las principales instancias de concertación son las reuniones de presidentes, los encuentros de ministros de relaciones exteriores y la Asamblea General de Naciones Unidas. En ningún momento se pensó en crear una nueva institución internacional, sino generar un espacio de diálogo y consenso (Milet, S.F.: 2).

También se creó la Troika del Grupo de Río, la cual está conformada por el país sede de la SPT, el país que fungió el año anterior como SPT y el país que fungirá el siguiente año. Esta manera de funcionar le ha permitido, por un lado, ser un mecanismo flexible e informal en su funcionamiento; aunque, por

otro lado, la flexibilidad hace que sea difícil dar seguimiento a los acuerdos, los cuales no son de carácter vinculante (Ortiz, 2014). Además de la SPT, la dinámica del Grupo comprende tres niveles de diálogo: el de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros (reuniones anuales hasta que en 2007, en el marco de la XIX Cumbre Presidencial se optó por realizarlo cada dos años), el de Ministros de Relaciones Exteriores (se celebra cada año de manera ordinaria y cuando sea necesario, de manera extraordinaria) y el de Coordinadores Nacionales (desarrollado tres veces al año), quienes son los Encargados de plantear la posición de cada país ante el Grupo y de la negociación de los documentos técnicos que se adoptan, la importancia de dichos órganos ha sido señalada por Rojas Aravena (2012b: 35) al mencionar que:

Una prueba de esta importancia es el hecho de que durante el ejercicio de la secretaría pro Témproe del Grupo por parte de México, “se pronunciaron en 106 intervenciones conjuntas en Conferencias internacionales, en el Consejo de Seguridad, en todas las comisiones de la Asamblea general, en el Consejo Económico y Social (ECOSOC por sus siglas en inglés) y sus comisiones (...) Otro ejemplo de suma importancia son las Reuniones Ministeriales que se mantienen con la Unión Europea, las cuales están institucionalizadas y se realizan anualmente.

Posteriormente, en el Acta de Veracruz, firmada por los países miembros en 1999, están contenidos los principales consensos del Grupo a lo largo de su historia. En esta, los países miembros establecieron que:

(...) La consulta y la concertación política ha sido y seguirá siendo el objetivo fundamental del Grupo de Río para propiciar soluciones propias a problemas comunes y fortalecer la presencia y capacidad de negociación de los países de América Latina y el Caribe ante la comunidad internacional (Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río 1999: 1).

También establecieron que los derechos humanos, la democracia y el desarrollo son interdependientes y aseveraron que:

(...) El fortalecimiento de la democracia, la paz y la seguridad, está íntimamente vinculado al desarrollo económico y social de nuestros pueblos. La pobreza constituye una gran injusticia social y una amenaza potencial para la estabilidad de nuestros países, y su erradicación es una necesidad global, objetiva y urgente (*ibíd.*, p. 9).

De igual manera, confirmaron que la preservación de la paz en la región se sustenta:

(...) En el respeto de los principios de la libre determinación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza del uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación internacional para el desarrollo (*ibíd.*, p. 3).

Pese a que el objetivo del grupo es, principalmente de carácter político y diplomático, el Acta de Veracruz también hace referencia a temáticas económicas, acordando los Jefes de Estado que: “la integración regional es un compromiso político de capital importancia y un objetivo fundamental y permanente de la estrategia económica de nuestros países” (*ibíd*, p. 8). En esa misma línea, también decretaron que: “la integración de nuestras economías impulsa el desarrollo social y económico y facilita el logro de un mejor nivel de bienestar para nuestros pueblos” (*ibíd*, p. 8). Asimismo, cabe destacar que desde el punto de vista de la integración regional el Grupo de Río no ha buscado competir con los otros mecanismos de integración. Este nació como un proyecto latinoamericano que buscaba estructurar en lo político y estratégico una visión compartida-mas no competitiva- entre subregiones, con el fin de actuar en bloque en foros internacionales y tener una mayor incidencia (Rojas Aravena, 2008), de la misma forma, tanto el Grupo de Río como sus antecesores: Grupo de Contadora y de Apoyo a contadora, incidieron, con su accionar, en el Derecho Internacional al participar, de manera protagónica, en los procesos de paz regionales.

El Grupo de Río surgió de la fusión del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo a Contadora. Este mecanismo de interlocución y concertación política ha sido uno de los instrumentos más efectivos desarrollados por los países de América Latina y el Caribe para impulsar sus intereses y para impedir la intervención militar en la región. Facilitó los procesos centroamericanos de paz como los de Esquipulas I y II, y los Acuerdos Nacionales que posibilitaron la paz en los países con guerras civiles.

El grupo de contadora y de Apoyo a Contadora primero, y luego el Grupo de Río, contribuyeron de manera esencial a la consolidación de principios del Derecho Internacional y su aplicación (Rojas Aravena, 2012c: 174).

En la mencionada acta se evidencia el interés porque el Grupo de Río trascienda el ámbito político y alcance áreas vitales de la sociedad latinoamericana en aras del fortalecimiento de los sistemas democráticos regionales:

(...) Un propósito prioritario de los gobiernos de los países del Grupo de Río es fortalecer la cooperación de los países de América Latina y el Caribe en la búsqueda de un proyecto común de desarrollo sustentado en la iniciativa y capacidades propias y el fortalecimiento de la identidad cultural y para enfrentar el desafío de lograr la equidad y la justicia social (Jefes de Estado y de Gobiernos del Grupo de Río, 1999: 9).

A tono con los consensos enunciados en el Acta de Veracruz, los principales temas que se han trabajado a lo largo de la existencia del Grupo son: fortalecimiento de la democracia; respeto a los Derechos Humanos; fortalecimiento del multilateralismo; rechazo a la adopción de medidas

unilaterales; desarrollo sostenible; cooperación internacional y prevención y atención de desastres naturales; tecnologías de la información y de las comunicaciones; lucha contra la pobreza y el hambre; partidos políticos en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática; financiación para el desarrollo; entre otros (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2012). Cabe decir, que a lo largo de sus 25 años de historia el mecanismo ha tenido tanto fortalezas como debilidades.

No obstante, al cumplirse 20 años de su creación, Francisco Rojas Aravena, Secretario General de FLACSO, señalaba que el trabajo del Grupo de Río había sido un proceso de luces y sombras (Rojas Aravena, 2008), siendo su principal logro el mantenimiento de la paz y la estabilidad democrática. Cito como ejemplo de ello el trabajo del Grupo de Río en el descalamamiento de las tensiones entre Ecuador y Colombia en la XX Cumbre Presidencial del Mecanismo, en marzo de 2008. La acción de espacio de concertación que tomó el grupo de Río ante este conflicto revalorizó su labor.

Más de dos décadas de trabajo, de reflexión y concertación para enfrentar los desafíos de América Latina y el Caribe produjeron resultados positivos, aunque también se manifestaron debilidades. Fue un proceso de luces y sombras. El logro más significativo fue el mantenimiento de la paz y la estabilidad interestatal, sobre las soluciones propias a los problemas de la región.

También su contribución a la estabilidad democrática y las medidas para impulsar el desarrollo (Rojas Aravena, 2012b: 19).

Con el objetivo de lograr resultados similares ante eventuales situaciones de la misma naturaleza, bajo la presidencia Pro t mpore de México, se acordó activar un dispositivo de 12 horas, que sería habilitado en momentos donde algún tema de carácter urgente requiriera de una acción o una posición concertada del Grupo de Río (Zabalgoitia, 2011). Gracias a este fue posible que se realizara una Reunión Extraordinaria del Grupo de Río en junio de 2009, para tratar el tema del golpe de Estado en Honduras, donde los países miembros condenaron lo ocurrido en Honduras y respaldaron al ex Presidente Manuel Zelaya (2006-2009) solicitando su inmediato regreso al cargo, a quien reconocieron como el gobernante legítimo. Por otro lado, entre los puntos débiles del Grupo de Río se destaca su imposibilidad de no lograr construir una única voz regional para posicionarse frente a los problemas globales. Lo anterior se podría explicar por la débil voluntad política para expresarse de manera constante y consistente. El creciente nacionalismo de la región, la competencia por el liderazgo y la desconfianza explican esta deficiencia, tal y como lo explica Rojas Aravena (2012b: 19):

No obstante, frente a la emergencia de nuevos temas en el contexto de la globalización y de un mundo unipolar en lo militar, no se alcanzó la meta de tener una sola voz en los asuntos mundiales. La intervención en Irak dividió

a la región y se perdió una posibilidad de una mayor incidencia en asuntos globales vitales. Así mismo, ha encontrado dificultades para organizar las propuestas de integración que surgen desde las diversas subregiones. Pese al diálogo, las desconfianzas históricas y recientes pesaron a la hora de avanzar de manera más decidida.

A pesar de ello, y a 20 años de su nacimiento, el Grupo de Río poseía la posibilidad de constituirse en el gran referente político-estratégico regional fundado en cinco elementos centrales (*ibíd*, p. 81): Establecerse en un espacio privilegiado para la consulta, coordinación y concertación política de América Latina; estar conformado por más de 20 países, que en su momento lo hizo la iniciativa con más alta representatividad, otorgándole mayor legitimidad a sus acuerdos; la reiteración (hecha en 2007) de los compromisos con los consensos políticos y principios señalados en el Acta de Veracruz de 1999; la existencia de una misión definida y delimitada, a diferencia de los mecanismos de integración subregional y poseer el reconocimiento y la experiencia necesaria como actor internacional para impulsar un diálogo orientado a la acción para el mejoramiento de la situación política, social y económica internacionales. Estas oportunidades a concluir que:

“El Grupo de Río se ubica como el gran marco de cooperación político-estratégica en la región, con capacidad de interlocución global, por sobre las iniciativas subregionales. Con ello podrá poner el énfasis en la agenda regional. Desde ella podrá contribuir a la profundización de la integración fundada en la cooperación, la complementariedad y la solidaridad” (Rojas Aravena, 2012b: 84).

Sin embargo, un proceso paralelo cambiaría el rumbo de esa iniciativa. A partir de 2008, con el impulso de México de crear un organismo regional latinoamericano, y con la organización del Brasil de la I Cumbre de América Latina y el Caribe para la integración y el desarrollo (CALC), en diciembre de 2008, la discusión en torno del papel del Grupo de Río fue uno de los temas centrales y básicamente giró en torno a la posibilidad de que este mecanismo fuera absorbido por la nueva entidad regional.<sup>43</sup> En febrero de 2010 se llevó a cabo la XXI Cumbre del Grupo de Río, simultáneamente con la II Cumbre CALC y la llamada Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe. En esa ocasión, se acordó la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), cuyo lanzamiento oficial sería en una próxima Cumbre. Fue entonces en la I Cumbre de la CELAC, celebrada en Venezuela en diciembre de 2011, que los mandatarios y mandatarias latinoamericanos y caribeños acordaron:

---

43 Para más información sobre la creación del mecanismo, así como de su trayectoria puede consultarse el sitio Web de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México: <http://www.sre.gob.mx/>

“Reafirmar que el propósito común de integración, unidad y cooperación dentro de la CELAC se sustenta en los acervos heredados por los principios compartidos y consensos adoptados en la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre la Integración y Desarrollo (CALC) y el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política Grupo de Río, que luego de su fructífera labor cesan formalmente en sus acciones y dan paso a la CELAC” (Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, 2011a: 11).

Con esto el Grupo de Río como tal desaparecería y sus funciones, acciones y espacios de discusión pasan a formar parte de la CELAC. Habrá que esperar un período mayor para determinar si este fue un paso positivo o negativo para la integración regional. Al tema de la CELAC retornaremos en uno de los próximos capítulos, pero por ahora podemos realizar un balance breve del Grupo de Río. Este ha tenido diferentes prioridades relativas a lo largo del tiempo: entre 1983 y 1986, la búsqueda de un acuerdo pacífico y negociado en Centroamérica; a finales de los años 80, la consolidación del proceso democratizador en el hemisferio y, finalmente, después de 1990, un esfuerzo conjunto para una participación más exitosa en la economía mundial (Frohmann, 1998). Al analizar su historia, Alicia Frohmann propuso la hipótesis de que el proceso de concertación del grupo fue un paso necesario e indispensable para el desarrollo de la integración en el campo económico. Según esta autora, aunque el Grupo no tuvo un rol protagónico en el desarrollo del proceso de integración económica de los noventa, sí fue una instancia crucial en abrir los espacios de diálogo, confianza y credibilidad necesarios para avanzar en la integración de las economías (ibíd, p. 63). Paz Milet también se apoya en Frohmann bajo la línea de destacar los puntos álgidos que derivan en el escaso protagonismo del Grupo de Río. Milet (S.F.) destaca:

“Con posterioridad, como lo señala Alicia Frohmann, la temática de las cumbres ha estado centrada en incrementar la competitividad de la región en el escenario económico internacional. En esto ha existido coincidencia con otras instancias a nivel regional, y en la práctica, a pesar de que el Grupo se convirtió paulatinamente en un mecanismo de interlocución para los diálogos que sostiene América Latina con otras regiones del mundo y con países que tienen significación especial para el área, se observa en general una falta de agenda y que el proceso se ha ido debilitando en el tiempo”. (Milet, S.F.: 4).

Considero que esto último refuerza la importancia dada a la integración política como condición para avanzar en los otros aspectos de la integración y no sólo aplica al Grupo de Río, sino también a los otros procesos de integración.<sup>44</sup> Sin embargo, en el caso preciso del Grupo de Río, es posible

44 Autores como Viera (2005); Schmitter (2004, 1970); Keohane y Nye (1977) explican la secuencia de eventos desde la formación, fortalecimiento y estabilización de los procesos de integración incorporando variables complementarias como las élites, la presión externa, cambio de un tipo de liderazgo a otro, o la emergencia de nuevos actores estatales o no estatales.

enfocar un par de conclusiones sobre los elementos vitales en el desarrollo del mecanismo:

“El análisis de las temáticas abordadas por el Grupo de Río permite efectuar una serie de conclusiones. Primero, que a lo largo de sus quince años de existencia esta iniciativa ha pasado de una focalización inicial en temas de seguridad y de fortalecimiento de la democracia, hacia una centralidad en los temas económicos. Fundamentalmente, hacia la construcción de una estructura financiera más justa.

Segundo, se aprecia la carencia de una agenda y un desgaste de este proceso, no obstante, haberse consolidado el Grupo como el principal mecanismo de articulación política de la región. De hecho es un actor fundamental en la representación de ésta ante Naciones Unidas” (Milet, S.F.:10).

Es por todo lo anterior, que independientemente de la importancia que con razón se atribuye a las agendas complementarias de competitividad, de innovación y de apoyo al libre comercio en la mayor parte de los países de la región, resulta necesario enfatizar que la integración como objetivo histórico no puede y no debe ser equiparada con los procesos de apertura comercial. En el largo plazo, la apertura sólo tiene sentido si está basada en el efectivo diálogo político; en un conjunto de entendimientos compartidos, sustentados en una adecuada normativa, acompañados por una mínima estructura institucional, y en el afianzamiento de una confianza recíproca (Rojas Aravena, Altmann Borbón, y Beirute Breal, 2012).

### **3.2 Retomando el camino después de la guerra: Sistema de Integración Centroamericana (SICA)<sup>45</sup>**

Sus raíces se ubican en la renovación de un proceso cuyos antecedentes están en la década de los cincuenta. El 14 de octubre de 1951, en San Salvador, en el marco de una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países centroamericanos, se produjo la firma de la Carta de San Salvador, la cual dio origen a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) (SICA, 2013), estableciendo que:

“Las Repúblicas Centroamericanas, partes disgregadas de una misma nación, permanecen unidas por vínculos indestructibles (...) que para el desarrollo progresivo de sus instituciones y la solución común de sus problemas, es indispensable la cooperación (...) que es necesario eliminar las barreras artificiales que separan a los pueblos centroamericanos y lograr la voluntad conjunta de resolver sus problemas y defender sus intereses, mediante la acción colectiva y sistematizada...” (Gobiernos Centroamericanos, 1951: 1).

---

45 Este apartado se basa principalmente en la investigación que realicé en Josette Altmann Borbón (ed.). (2007). *Dossier: Desafíos de la integración centroamericana. Cuadernos de Integración Latinoamericana*. San José: FLACSO-Secretaría General.

Posteriormente, en 1962, los gobiernos suscribieron un nuevo documento también denominado la Carta de San Salvador para profundizar este proceso de integración (SICA, 2013). La creación de la ODECA jugó un papel importante en el proceso de integración al abordar temas como la unificación de los procesos aduanales y del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana (1958), antecedente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (1960), donde se creó la figura del Banco de Integración Económica (BCIE) (SICA, 2012).

La guerra entre El Salvador y Honduras—“La Guerra del Fútbol”—detuvo el proceso. Luego las guerras en Centroamérica retrocedieron cualquier avance. Habría que esperar a la suscripción de los Acuerdos de Paz de Esquipulas I y II para que cualquier discusión en torno a la integración pudiera ser retomada. Estos acuerdos abrieron un proceso hacia la transición democrática centroamericana (Rojas Aravena, 2010b; Rojas y Solís, 1994). En Esquipulas II, en la sección sobre cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo; se estableció un fuerte vínculo entre democracia, crecimiento económico y cohesión social que permitió avanzar en las áreas de estabilidad política, económica y social, apertura comercial y comercio intrarregional, ello sentaría las bases de la firma del Protocolo de Tegucigalpa en 1991 (SICA, 2013). Este protocolo fue adoptado en el contexto de la preeminencia del regionalismo abierto. Esta reforma permitió una nueva base institucional para que durante toda la década de los noventa se firmaran una serie de acuerdos que fueron sumando para que en Centroamérica se facilitara un modelo de integración abierta, enfocado hacia una creciente apertura a los mercados internacionales y que permitiera ampliar los espacios económicos e incrementara el comercio intra-regional y el desarrollo de las economías de escala que permitiera a los países del Istmo una inserción más competitiva en los mercados internacionales. Sin embargo, el Protocolo trascendía a los aspectos meramente económicos. Según este, el objetivo fundamental del SICA es la realización de la integración del istmo para constituirlo como región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

Entre sus propósitos específicos están: a) Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos, b) Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas, c) Alcanzar

una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano, d) Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional, e) Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional, f) Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en su conjunto (Gobiernos Centroamericanos, 1991: 1-2).

Es así como a inicios de los años noventa, y después de los arduos esfuerzos por restablecer la paz en Centroamérica, cuando los Estados centroamericanos deciden relanzar el proceso de la integración centroamericana, esta vez con el objetivo principal de conservar la reciente paz alcanzada en la región (Blanco, 2014: 75).

Los firmantes originales fueron Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente, se adhirieron Belice como miembro pleno y República Dominicana como Estado asociado, conformando así una estructura compleja integrada por: La Cumbre de Presidentes, la Reunión de Vicepresidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo, La Secretaría General, el Parlamento Centroamericano, la Corte Centroamericana de Justicia y el Comité Consultivo. En sus inicios uno de los acuerdos más importantes fue la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) firmada en Guácimo, Costa Rica en 1994. La ALIDES contempló compromisos regionales en dos áreas fundamentales: legislación ambiental y recursos naturales, así como la legislación que reglamenta las evaluaciones de impacto ambiental, agua, energía, control de contaminación y desarrollo fronterizo, constituyéndose, en su momento, como una iniciativa de importante proyección internacional por plantear un desarrollo novedoso y sustentable. Otros acuerdos de relevancia son el Tratado de Integración Social (San Salvador, 1995) y el Tratado de Seguridad Democrática (San Pedro Sula, 1995). Uno de los principales aportes de la ALIDES fue el trascender a los aspectos meramente ambientales y concentrarse en el contexto más amplio dentro del cual se enmarcan los fenómenos ecológicos. La Alianza tomaba en cuenta que el desarrollo sólo sería posible al considerar de manera conjunta las variables económicas, políticas, sociales y ambientales. De ahí que en la Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, celebrada en Managua, Nicaragua, en 1994, los Jefes de Estado centroamericanos aseveraran que:

“La democracia y el desarrollo económico y social, no son sostenibles si no se conserva el medio ambiente y los recursos naturales. Todo lo cual reitera que el aporte de este enfoque del desarrollo sostenible es precisamente el énfasis en la necesidad de hacer esfuerzos simultáneos por lograr democracia,

crecimiento económico con equidad, desarrollo social y manejo sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad ambiental” (Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, 1994: 5).

En esta misma reunión, los Jefes de Estado centroamericanos adoptaron el siguiente concepto de desarrollo sostenible:

“Desarrollo sostenible es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras” (Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, 1994: 5).

Para lograr este desarrollo, en la citada cumbre también se acordaron los principios fundamentales de la ALIDES: el respeto a la vida en todas sus manifestaciones; el mejoramiento de la calidad de la vida humana; el respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible; la promoción de la paz y la democracia como formas básicas de convivencia humana; el respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de la región; el logro de mayores grados de integración económica entre los países de la región y de estos con el resto del mundo; y la responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible (*ibíd.*, pp. 2-4). La década de los noventa fue compleja en Centroamérica, pero hubo importantes avances. La restauración de la democracia en la región tuvo como resultado el que, para los años noventa, todos los países centroamericanos contaran con gobiernos civiles, democráticamente electos, y con altos grados de legitimidad. De esta manera se dió una reducción en el gasto militar, por un lado, mientras que por el otro se facilitó en todos los países del Istmo la creación de organismos como las Defensorías de los Habitantes, que velaran por la protección de los derechos humanos de la ciudadanía (CEPAL y SICA, 2004).

No obstante, aún persisten importantes desafíos políticos en la región. En términos coyunturales, Nicaragua y Costa Rica están enfrentadas en los tribunales internacionales y foros regionales (Corte Internacional de Justicia de La Haya y la Organización de Estados Americanos, por mencionar los principales) por problemas fronterizos a causa de la disputa por Isla Calero. Honduras vive todavía los efectos del golpe de Estado (2009), a pesar del acuerdo entre el presidente Lobo y el Ex presidente Zelaya que han permitido que ese país se reincorpore de nuevo a la OEA (2011) foro del que fue expulsado luego del golpe, este país aún tiene pendientes las denuncias surgidas de

organismos internacionales por violaciones de Derechos Humanos; por su parte, Guatemala sufre los efectos negativos de la violencia, la delincuencia y el crimen organizado, entre otros, por las guerras fallidas contra los carteles de la droga en México. Los problemas en torno a la gobernabilidad y la estabilidad del sistema político centroamericano señalan que, aunque éstos ya no pasan por la amenaza militar, los regímenes democráticos de la región enfrentan una serie de nuevos desafíos<sup>46</sup> que, de acuerdo con datos del Banco Mundial, se pueden señalar como fuertes debilidades en ámbitos relacionados con el imperio de la ley, la efectividad de los gobiernos y la corrupción (CEPAL y SICA, 2004); así como un constante crecimiento de la desigualdad social:

En estos años la región ha transitado –para bien- de la guerra a la paz, pero sin haber logrado enlazar con igual éxito las iniciativas de desarrollo social. Lejos de haber mejorado, las situaciones de pobreza, desigualdad y exclusión siguen siendo tremendas en la región, pese al cese de la inestabilidad política y al hecho de que durante los años noventa y parte de la actual década ha habido una reducción de la misma (Altmann, 2012c: 105).

La democracia en Centroamérica es todavía demasiado formal y las estructuras de poder no han sido modificadas sustantivamente, pese a que en los Acuerdos de Paz de Esquipulas II, firmados en la Segunda Cumbre de Presidentes Centroamericanos el 7 de agosto de 1987 en Guatemala, se conceptualizó el proceso de democratización como:

“El establecimiento o perfeccionamiento de sistemas democráticos, representativos y pluralistas que garanticen la organización de partidos políticos y la efectiva participación popular en la toma de decisiones” (Gobiernos Centroamericanos, 1987: 3).

Aún ahora, los organismos públicos de control del Estado siguen siendo débiles a nivel institucional, lo que se traduce en falta de capacidad técnica, limitados recursos financieros, duplicidad de roles en la función pública y vacíos legales para señalar responsabilidades. A este respecto, en la sección 9 de Esquipulas II sobre cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo, se estableció un fuerte vínculo entre democracia, desarrollo, crecimiento económico y cohesión social (*ibíd*, p. 6). Esto, si bien permitió avanzar en las áreas de estabilidad económica, apertura comercial y una fuerte reactivación de la integración económica regional, no logró impulsar una economía de bienestar que permitiera un clima de libertad para garantizar

---

46 Los nuevos desafíos que enfrenta el SICA los he abordado en la publicación: “Integración Centroamericana en tiempos de revalorización de la Política”; en: Altmann Borbón, Josette (2012) *América Latina: Caminos de la integración regional*. San José, C.R.: FLACSO. En la misma identifiqué cinco principales desafíos de este sistema de integración, a saber: a) Falta de voluntad política y un escenario agitado, b) Problemas con el logro de acuerdos y consensos comunitarios, c) Las asimetrías entre los países y la división de la región, d) Fortalecimiento de la integración social.

que los países de Centroamérica pudieran adoptar una serie de acuerdos que propiciaran el desarrollo para alcanzar sociedades más justas, igualitarias y libres de miseria. En el nivel político-institucional, el SICA también enfrenta una serie de retos que tienen que ver con el logro del consenso y de acuerdos de corte comunitario. En este sentido, el marco jurídico y político debe ser mejorado con el fin de que cada acuerdo sea suscrito y ratificado por todos los Estados miembros.

De igual forma existen dentro del SICA, instituciones débiles y sin posibilidades de que sus acuerdos sean vinculantes, como son el Parlamento Centroamericano, al cual no pertenece Costa Rica, y la Corte Centroamericana de Justicia, de la cual ni Costa Rica ni Panamá forman parte. Incluso, el gobierno del presidente de Panamá, Ricardo Martinelli, está intentado retirar a su país del PARLACEN. Este tipo de situaciones dificultan los avances que pueda tener el sistema de integración, puesto que las medidas tomadas por este tipo de órganos son de alcance medio por haber países que no se encuentran suscritos a ellos, y, que por tanto, no tienen responsabilidades con respecto a los mismos (Santamaría, 2003), incidiendo así en la dificultad para lograr posiciones comunes respecto a diversos temas; o bien, legitimidad institucional en la resolución de conflictos entre los estados miembros; tal y como lo explica Altmann (2012: 116-117c):

La existencia de acuerdos e instituciones en donde no estén incluidos todos sus miembros refleja la falta de logro de consenso entre los países miembros, en la medida en que posiciones muy distintas entre unos y otros en relación con ciertos temas no logran resolverse. No obstante, lo esencial para la institucionalidad centroamericana es consolidar su legitimidad y mecanismos de transparencia a lo interno de las propias instituciones, para impulsar y decidir en forma vinculante.

(...) La falta de decisiones vinculantes es uno de los principales problemas de la integración, pues no se ha creado aún una forma efectiva de lidiar con los conflictos. Dos hechos recientes manifiestan esta debilidad: El Golpe de Estado en Honduras y el conflicto entre Costa Rica y Nicaragua por Isla Calero.

Las negociaciones políticas han sido, hasta el momento, de corte intergubernamental (CEPAL y SICA, 2004). Es decir, han dependido del acuerdo entre los diferentes gobiernos de los países miembros, lo cual implica que no existe un peso considerable en los órganos de tipo comunitario, ni en los acuerdos de corte supranacional, ni existen niveles profundos de integración. Otro reto al que se enfrenta el SICA en el campo de lo político-institucional tiene que ver con la cantidad de órganos e instituciones con las que cuenta. Actualmente el SICA tiene ocho órganos, diez secretarías, veinticinco instituciones especializadas. En esta área se hace necesario

fortalecer la coordinación y reducir la dispersión, teniendo especial cuidado con la efectividad, necesidad y capacidad de acción de ciertos organismos e instituciones (Santamaría, 2003).

Pero además, no sólo no hay voluntad política para ceder autoridad al SICA, sino que de suceder esto, el propio discurso sugiere que el mismo organismo no estaría en capacidad de responder adecuadamente a ello. Es un círculo vicioso en donde los gobiernos no ceden autoridad a la institucionalidad de la integración, que a su vez debilita a las instituciones, que a su vez tratan de operacionalizar el sistema sin mucho éxito (Altmann, 2012a: 117).

Los persistentes desafíos en la arena política contrastan marcadamente con un mayor dinamismo en las áreas económica y comercial. El comercio a nivel interno del Mercado Común Centroamericano (MCCA) ha tenido mucha importancia en la subregión, desde la creación del mismo, en 1960, con excepción del periodo 1980-1985. Asimismo, durante más de 11 años comercio experimentó un crecimiento sostenido que sólo se vio interrumpido en el 2009 cuando cayó un 18,3%. Sin embargo, volvió a incrementarse un 11,9% en 2010 (SIECA, 2011) y creció levemente, 0,6%,<sup>47</sup> para el año 2013, posicionando a Centroamérica como el segundo destino de las exportaciones regionales (SIECA, 2012). El aumento en el comercio intrarregional tiene relación con los avances que en este sentido se han logrado en el sub-esquema, siendo uno de los más importantes la conformación de una unión aduanera, cuya cobertura de universo arancelario es muy amplia (95,7%) (SIECA, 2010).

El dinamismo del comercio intrarregional ha traído beneficios al sub-esquema debido a las numerosas empresas centroamericanas que tienen operaciones relacionadas directamente con éste, de las cuales, aproximadamente, un 75% son pequeñas y medianas empresas, lo cual deriva en fuentes de trabajo y el impulso a una nueva clase empresarial, entre otros. No obstante los resultados positivos en materia de comercio intrarregional señalados, éste no ha sido igual para todos los países. Por ejemplo, para el 2012, Guatemala (35,6% del total) fue el mayor exportador, y El Salvador el mayor importador (representando el 25,3% de la totalidad de importaciones regionales); por su parte, Nicaragua es el que menos vende a la región son los que menos vendieron en la región y Costa Rica es el que menos compras realizó en Centroamérica (SIECA, 2012: IX) (ver Cuadro número 5):

---

47 Según el *Informe Anual de Comercio Exterior Centroamericano 2012* (SIECA, 2013: viii) las exportaciones a la región mostraron una tasa de crecimiento sostenida del 11,2% para el periodo 1960-2012; mientras que las importaciones desde la región experimentaron un crecimiento equivalente al 11,0% para el mismo periodo.

**Cuadro No. 5**  
**Comercio intra-MCCA (porcentaje de participación)**

País	Comercio intra-regional	
	Exportaciones (FOB)	Importaciones (CIF)
Costa Rica	20,0	11,5
El Salvador	26,6	<b>25,3</b>
Guatemala	<b>35,6</b>	21,4
Honduras	10,9	24,9
Nicaragua	6,9	16,9

**Fuente:** Elaboración propia a partir de SIECA (2012: IX).

Cabe destacar que los actores centrales en este dinamismo han sido las empresas transnacionales y los grupos regionales de poder económico, propiciando una integración de hecho, o real, más que una integración oficial, o formal (Segovia, 2006). En 2006, Alexander Segovia escribía que el proceso de integración centroamericana se había fortalecido en los últimos 15 años por el aumento del comercio intra-regional, mayores inversiones intra-centroamericanas e internacionales de los grupos económicos centroamericanos y de las empresas transnacionales. El autor establecía que:

La integración económica de los últimos 15 años no responde, como la de la década de 1960 a una política de integración impulsada por los gobiernos ni a la institucionalidad de la misma integración, plasmada en acuerdos formales, sino que más bien obedece a las acciones individuales de los empresarios nacionales y extranjeros y, en general, a las iniciativas de la población centroamericana y de algunos gobiernos locales (Segovia, 2006: 520).

La orientación hacia afuera de los noventa y el rol que el Estado asumió en ese modelo propició esta situación. Correspondió a este las privatizaciones, la liberalización económica y la desregulación económica, en un ambiente económico que atrajo una mayor presencia de las empresas transnacionales en la región.<sup>48</sup> Asimismo, el proceso se vio fortalecido por el retorno gradual de la paz y el fortalecimiento democrático en el istmo, motivando la atracción de capital extranjero (*ibíd*, p. 545). De la misma forma, la globalización también contribuyó a que los mismos grupos centroamericanos -ante un doble proceso de competencia internacional y de estrechez de mercados locales- expandieran sus actividades más allá de las fronteras nacionales (*ibíd*, p. 521). El resultado -y ante el paulatino repliegue del Estado- fue que cada vez más estos grupos fueron adquiriendo mayor influencia económica e incluso política. Según Segovia, un impacto positivo de esta influencia es la mayor competitividad que

<sup>48</sup> El marco teórico del regionalismo abierto se aplica al proceso de integración centroamericana en la década de los 90, conciliando libre comercio e integración, condición que permite a la subregión avanzar a distintas velocidades en diversos frentes.

imprimen en el proceso de integración y el hacer la región más atractiva para la inversión extranjera. No obstante, establece que también han influenciado negativamente en los indicadores sociales de los países del istmo porque este proceso de crecimiento concentró la riqueza en pocas manos (*ibíd*, p. 577).

Otro resultado negativo de esta forma de apertura comercial es que, producto de la reestructuración de la oferta exportable se incrementaron las importaciones. Según datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), en 2013 –en Centroamérica, incluyendo a Panamá– registró exportaciones por US\$ 27.611 millones, mientras que las importaciones fueron de, aproximadamente, US\$ 64.759,9 millones (SIECA, 2013). El notable déficit en la balanza comercial de la región se explica por el hecho de que el proceso de reestructuración de la oferta exportable ha venido acompañado de una clara dependencia de las importaciones, tanto los productos generados bajo la modalidad de maquila como aquellos con componentes importantes de conocimiento (como en el caso de las exportaciones de INTEL en Costa Rica) e incluso el turismo, dependen en gran medida de las importaciones con mayor valor agregado respecto a las exportaciones centroamericanas (CEPAL, 2006). Esta reestructuración ha transformado el rol de la subregión en los procesos productivos mundiales en donde se deja la especialización de aquellos procesos nacionales que llevan a productos finales -como en los tiempos de la economía agropecuaria- y se pasa a ser parte de un proceso multinacional de producción integrado (incorporación a las cadenas globales de valor). Si se compara el monto total recibido por las remesas con la inversión extranjera directa (IED), se podría suponer que el déficit comercial de algunos países se está financiando con la “exportación” de seres humanos. El total de IED en 2012 fue de US\$5.807 millones. Y sin considerar a Costa Rica (para este año atrajo el 39% del total regional-sin incluir Panamá), este disminuiría a US\$ 3.542 millones de acuerdo con el Informe de Coyuntura Económica (SIECA, 2013).

Cabe señalar que las remesas recibidas en 2012 por los cinco países de la región alcanzó los US\$ 8.973,4 millones aproximadamente, superando por mucho la llegada de capital de inversión. Así mismo, sigue habiendo una marcada dependencia al mercado de Estados Unidos, lo que lleva, necesariamente, a abordar el tema de las diferencias en la forma de inserción internacional presentes en el Istmo.

El Proyecto del Estado de la Región indica que en Centroamérica es posible distinguir dos estilos de inserción en la economía internacional. Primero, una inserción internacional de bajo nivel tecnológico basada en la agro-exportación y la industria de maquila textil; altos volúmenes de emigración y

flujo de remesas; poca capacidad de atracción de inversión extranjera; nivel exportador bajo o intermedio con fuerte peso del mercado centroamericano; así como magros resultados económicos y sociales. Una segunda que combina la inserción internacional basada en mayor incorporación tecnológica; bajos o nulos volúmenes de emigración y flujos de remesas; mayor capacidad de atracción de inversión; alto nivel exportador orientado a mercados extra regionales y resultados económicos y sociales intermedios (Estado de la Nación/ Estado de la Región, 2008: 58).

Para la conciliación de estas posturas no es suficiente con una integración “de hecho”, sino que se requiere la concertación política. El panorama anterior nos lleva a afirmar que aún no existen condiciones para hablar de una Centroamérica refundada sobre las bases de la solidaridad y la justicia que tanto anhelan sus pueblos, esto porque la incidencia de la pobreza es alta en la mayoría de los países donde, con la excepción de Costa Rica y Panamá; en Guatemala, Honduras y Nicaragua supera el cuarenta por ciento de la población, superando el promedio de pobreza de América Latina para el 2012 (28,2%) (CEPAL, 2013b). Asimismo, en la mayoría de los países, las brechas entre pobreza rural y pobreza urbana son muy evidentes, tal como se aprecia en el cuadro número 6.

**Cuadro No. 6**  
**Centroamérica: pobreza y pobreza extrema según región. 2012**  
**a) (Porcentajes según área geográfica)**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Pobreza Total</b>	17,8	45,3	54,8	67,4	58,3	25,3
Urbana	17,1	41,0	42,0	56,3	52,9	15,5
Rural	19,0	52,6	66,5	76,5	65,4	65,4
<b>Pobreza Extrema</b>	7,3	13,5	29,1	42,8	29,5	12,4
Urbana	5,7	10,1	14,8	26,0	20,9	4,7
Rural	9,8	19,3	42,2	56,8	40,9	26,8

a) Las cifras de Guatemala corresponden al 2006, las de Nicaragua a 2009, las de Honduras a 2010 y las de Panamá.

b) a 2011.

**Fuente:** CEPAL (2013b: 75).

Junto con la pobreza persiste uno de los mayores males en la región, ya mencionado párrafos anteriores: la desigualdad. América Latina es la región más desigual del mundo, donde Centroamérica no queda exenta y prevalecen altas asimetrías entre los países que la conforman, así como a lo interno de

ellos, donde existe una fuerte concentración de la riqueza en pocas manos, tal y como se evidencia en el cuadro número 7:

**Cuadro No. 7**  
**Centroamérica: Distribución del ingreso en el**  
**Quintil más pobre y el Quintil más rico**  
**(Porcentajes)**

	Costa Rica (2012)	El Salvador (2012)	Guatemala (2006)	Honduras (2010)	Nicaragua (2009)	Panamá (2011)
Quintil 1	1,2	1,8	1,0	0,8	1,4	0,8
Quintil 5	38,2	33,6	47,4	43,2	36,6	42,6

a) Año más reciente para cada país.

**Fuente:** CEPAL (2013b: 79).

Ambos problemas socio-económicos contribuyen con otra gran problemática del istmo: la erosión de los Estados de Derecho por el crimen organizado y la inseguridad ciudadana (Solís y Rojas Aravena, 2008). Centroamérica –y en especial los países que forman el “Triángulo Norte” (Guatemala, Honduras y El Salvador)– es la región más violenta del mundo, donde según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013) se reportan cerca de 100 mil homicidios por año, cifra que se refleja en forma de tendencia en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 8**  
**Tasa de homicidios intencionales en América Latina**  
**1990 – 2008**

(Homicidios por cada 100.000 habitantes)

País / Subregión / Región	Años					Diferencia 1990-2008
	1990	1995	2000	2005	2008	
Argentina	10	8	7	6	6	-4
Bolivia	-	17	37	7	8	-9 (a)
Brasil	19	19	27	29	30	+11
Chile	6	5	2	2	2	-4
Colombia	70	58	63	42	36	-34
Costa Rica	5	5	6	8	11	+6
Ecuador	10	13	19	18	22	+12
El Salvador	58	92	72	62	52	-6
Guatemala	29(*)	38	28	42	46	+17
Honduras	10	35(*)	46	35	61	+51
México	17	17	14	11	13	-4
Nicaragua	16	16	9	13	13	-3
Panamá	12	14	10	11	19	+7
Paraguay	5	21	12	15	12(*)	+7
Perú	3(*)	13	5(*)	3	11(*)	+8
República Dominicana	13(*)	13	13	26	25	+12
Uruguay	9	10	5	6	7	-2
Venezuela	13	20	33	37	52	+39
Cono sur y Brasil (b) (c)	16	16	22	23	24	+8
Subregión andina (b) (d)	32	31	36	27	30	-2
Centroamérica y México (b) (e)	18	21	18	18	23	+5
América Latina (b)	20	21	24	22	24	+4
<p>Notas: (*) Año disponible más cercano. (a) Diferencia entre 1995 – 2008. (b) Promedio ponderado por población. (c) Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Brasil. (d) Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia. (e) México, Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana.</p>						
<p><b>Fuente:</b> Casas-Zamora, Kevin (2013) The besieged polis. Citizen insecurity and democracy in Latin America. Organization of American States. Latin America Initiative at Bookings.</p>						

Por lo anterior, es posible inferir que mientras el crimen organizado para Estados Unidos y Europa es un problema de seguridad, para Centroamérica se constituye, además, en un problema de gobernabilidad. En particular, el narcotráfico ha creado estructuras paralelas al Estado, sustituyendo lo que el Estado, la economía y los mercados tradicionales no pueden ofrecer (Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia, 2011: 12). De esta forma, los principales problemas en torno a la seguridad son: En primera instancia, que Centroamérica se encuentra inmersa en su conjunto en una geopolítica de narcotráfico. La región se encuentra ubicada entre la principal zona productora y la principal zona consumidora de drogas de América (Red

Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia, 2011: 19), así lo explica Barrios (2014: 199):

“Centroamérica se está transformando en santuario criminal, fábrica, almacenamiento y supermercado de drogas, centro de lavado de dinero y lugar de reclutamiento de sicarios. La frontera sur de México ya es otra zona de caos por los flujos migratorios imparables que vienen del sur y no del norte, por el narcotráfico y la expansión de las “maras” desde Centroamérica. Con sus 45 millones de habitantes en total, la región es parte natural de la geopolítica mexicana como potencia emergente, algo que ya le disputan Venezuela y Colombia. Hasta fechas recientes, México ha debido ocuparse de su propio problema, sin embargo, la seguridad es ahora un problema transnacional. De nuevo, no hay opción, o México contribuye a estabilizar Centroamérica, o Centroamérica desestabilizará a México por el problema del narcotráfico, el crimen organizado, las migraciones y todas las ramificaciones conexas”.

Segundo, están las actividades de las pandillas juveniles y las maras; las cuales se vinculan a la extorsión, secuestros y menudeo, y que en años recientes, han procurado controlar espacios o territorios. Además, hay fuertes indicios de su vinculación instrumental al crimen organizado (Solís, 2009: 79-109). Tercero, en la mayoría de los países de la región los Estados de Derecho son débiles e incipientes (Rojas Aravena, 2010a).

Un cuarto factor de inseguridad, es el fácil acceso a las armas ligeras (Sáenz Breckenridge, 2007), lo que repercute negativamente en los niveles de desarrollo del istmo. El Banco Mundial señala que el costo medio de las guerras civiles equivale a más de 30 años de crecimiento del PIB en un país en desarrollo de tamaño mediano y que el volumen de comercio después de los grandes episodios de violencia tarda 20 años en recuperarse. El informe concluye que un episodio importante de violencia, a diferencia de los desastres naturales o los ciclos económicos, puede borrar toda una generación de progreso económico (Banco Mundial 2011: 5), dicha violencia no tiene que ser únicamente por guerras civiles, el crimen organizado también produce las mismas consecuencias. La creación de instituciones legítimas que puedan evitar la violencia repetida es lenta, requiere toda una generación. Incluso a nivel internacional, los países de transformación más rápida han tardado entre 15 y 30 años en elevar el desempeño institucional desde el nivel correspondiente a un Estado frágil al de un Estado institucionalizado que funcione satisfactoriamente (*ibíd*, pp. 8-10). En el cuadro número 9 se aprecia el intervalo histórico de los plazos que los países reformadores más rápidos del siglo XX necesitaron para conseguir las transformaciones básicas del sistema de gobierno.

**Cuadro No. 9**  
**Transformación institucional: intervalos históricos**

Indicador	Años hasta el umbral	
	20 más rápidos	Más rápidos por encima del umbral
Calidad burocrática	20	12
Corrupción	27	14
Militares en la política	17	10
Eficacia del gobierno	36	13
Control de la corrupción	27	16
Estado de derecho	41	17

**Fuente:** Banco Mundial (2011:11).

Si se parte del entendimiento que el tema de la seguridad es transnacional, y que ningún Estado, por más poderoso que sea, es capaz de enfrentarlo por sí mismo, el tema de la seguridad debe estar en la agenda regional. En este ámbito resulta importante destacar la realización exitosa de la I Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, los días 22 y 23 de junio de 2011 en Ciudad Guatemala, donde participaron los países centroamericanos, México, Colombia y Estados Unidos y contó con el apoyo de 60 países y 50 organizaciones internacionales. Más allá de los fondos conseguidos para enfrentar el problema de la inseguridad en la región, el verdadero logro de la Conferencia fue volver a lograr un discurso homogéneo entre los y las mandatarios del Istmo (que desde el Golpe de Estado en Honduras primero y luego desde el conflicto en Isla Calero entre Nicaragua y Costa Rica, no se habían vuelto a sentar juntos en una mesa de diálogo). Y más aún, se logró concertar agendas regionales y acciones concretas en las temáticas. El desafío de la ejecución total de los 22 proyectos acordados aún queda en pie, pero se logró observar una voluntad política para la acción en materia de seguridad y que le da una nueva esperanza a la integración regional (Caldentey, 2011).

Existen dos temáticas importantes de señalar con respecto al SICA. Por un lado, la introducción de los temas ambientales, de relevancia, especialmente en el contexto del cambio climático, donde se vuelve a replantear lo desarrollado por la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) firmada en 1994 por todos los presidentes centroamericanos. Por otro lado, y relacionado con el tema ambiental, Centroamérica debe ser capaz de sacar provecho de la llamada “economía verde”, dimensión en la cual tiene un potencial global importante en términos de su abundante biodiversidad. El otro tema tiene que ver con la energía (abastecimiento, acceso y desarrollo

de energías renovables) y la interconexión (energética, de telecomunicaciones y transportes), que resultan centrales para lograr una mejor integración en todos los ámbitos y, a la vez, aumentar la competitividad del Istmo, sacando provecho, además, de su ubicación geográfica. En este sentido, la interrelación con los trabajos que se promueven desde el Proyecto Mesoamérica resulta central para evitar la duplicación de esfuerzos y para sacar el mejor provecho de los recursos existentes (Rodríguez, 2012), por ejemplo, el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), cuyo objetivo es la creación y puesta en marcha de un mercado eléctrico centroamericano mayorista denominado Mercado Eléctrico Regional (MER) y sus organismos regionales CRIE y EOR. Este Sistema entró en operación parcial en 2010 y se espera que su operación total llegue en 2012 (Rodríguez, 2012).

Otro proyecto es la Autopista Mesoamericana de Información que busca satisfacer las necesidades de transmisión de voz, datos e imagen y promover el uso de las tecnologías de información de manera extensiva, es decir, reducir la brecha digital. Para ella se pretende utilizar la infraestructura de la línea de transmisión eléctrica del SIEPAC. La infraestructura está en su etapa final de construcción y se espera que la red troncal de fibra óptica inicie operaciones durante 2012. Todas estas iniciativas de integración física deben fortalecerse con el objetivo de profundizar la integración y superar la formalidad del sistema de integración:

Usualmente, cuando se habla de integración regional, el marco teórico tradicional parte de lo comercial, sin embargo, la integración comercial no es necesariamente el punto de partida en todos los casos. Por lo tanto, para avanzar en campos no comerciales (para los cuales existen los tratados comerciales que les dan sustento jurídico) se hace necesario desarrollar mecanismos para gestar proyectos, promover coordinación política multinacional, desarrollar coordinación técnica sectorial e intersectorial y sobre todo visualizar las necesidades de coordinación de políticas públicas, armonización de la regulación y de actores regionales en los proyectos. (Rodríguez, 2012: 126).

De esta manera, cabe considerar que uno de los pasos factibles hacia el fortalecimiento del modelo de integración centroamericano reside en el desarrollo institucional, mismo que bajo el entendido de una mejor capacidad de respuesta frente a los temas y objetivos sociales, contribuirá al fortalecimiento de las distintas capacidades de las dependencias nacionales en función de llevar a cabo la formulación y ejecución de proyectos (Cáceres, 2007: 64). Expuesto de una forma mucho más concreta, es necesario visualizar la necesidad de fortalecer las capacidades del sector público en cada uno de los países del istmo centroamericano, tal y como se describe en la siguiente cita:

“Los esfuerzos para el desarrollo institucional se deberían formular como una serie de compromisos nacionales con miras a alcanzar metas relacionadas con la administración pública con una visión regional. Los compromisos nacionales podrían radicar, entre otros aspectos, en el fortalecimiento de algunas acciones como la creación de mecanismos transparentes de licitaciones, políticas de educación, lucha contra la corrupción. En el plano regional se podrían crear programas de becas, cursos electrónicos y actividades similares. El desarrollo institucional es un legítimo componente de la agenda de integración económica centroamericana, la demostración en el caso de la Unión Europea de que el desarrollo institucional precede y dinamiza la integración comercial” (Cáceres, 2007: 64).

De la misma forma, la participación activa de los distintos presidentes de los países involucrados salta a la palestra como una característica benéfica en virtud del proceso de integración. Cáceres destaca ésta particularidad de la siguiente manera:

“El fortalecimiento de las reuniones de presidentes centroamericanos, en el campo institucional regional, es vital para que tengan un papel efectivo indiscutible en la formulación de las líneas estratégicas del programa de integración, y en la obtención de resultados oportunos de sus mandatos” (Cáceres, 2007: 64).

Ahora bien, aunque el balance del estado actual del SICA nos permite concluir que los avances en materia económica son insuficientes y que la integración política no ha sido de carácter pleno, un punto importante a resaltar es que el proceso de integración centroamericana es el más dinámico de los procesos de América Latina, donde su desarrollo en la última década ha tenido un balance positivo que le permite al SICA mayores capacidades para una articulación flexible de intereses tanto a los Estados miembros, como a los socios extraregionales (Caldentey, 2014: 41). Como vimos en el capítulo 1, la integración y los modelos de desarrollo en América Latina giran alrededor de varias dinámicas de regionalismo (De Lombaerde, Kochi, Briceño, 2008; Oyarzún, 2008; Rojas Aravena, 2007; Sanahuja, 2007; Nye, 1968), que generan oportunidades, condiciones y circunstancias para la cooperación entre las naciones, lo que en el ámbito regional adquiere mayor poder e influencia en el sistema internacional (Axelrod, 1997; Stein, 1990; Keohane y Nye, 1977; Grieco, 1988). Por lo anterior, por ser países pequeños, por la disponibilidad de sus recursos naturales o por capacidades, es que la ventaja comparativa de Centroamérica reposa en la integración política, social y económica, en un mundo cada vez más globalizado, interdependiente y competitivo.

### 3.3 Espacio estratégico del Sur: Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)<sup>49</sup>

La UNASUR es una comunidad política y económica que responde a una concepción geoestratégica (Comini, 2010: 14), que busca integrar a los 12 países del Cono Sur bajo la lógica de mínimos comunes denominadores y una arquitectura de integración flexible. Para Karl Deutsch, el dominio de la integración, como poder, se compone de las áreas geográficas integradas que, al igual que el poder, posee un alcance consistente con una serie de aspectos formados por la cantidad de gratificaciones y carencias de las unidades componentes, mediante las cuales se mantiene la relación de integración entre las mismas (Deutsch, 1990: 286). Los antecedentes de este proceso se encuentran en la década de 1960 cuando, en el contexto del modelo de desarrollo hacia adentro, el cual estaba enmarcado dentro de la lógica de la sustitución de importaciones, se originó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). El objetivo de ésta era constituir un área de libre comercio en un plazo de 12 años. El fracaso de este proceso provocó el surgimiento del Pacto Andino en 1969 (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Chile) y del Tratado de la Cuenca de la Plata (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia (Cardona, 2012).

Ya en 1980, se retoma la idea de crear un único modelo que reuniría a todos los países suramericanos a través de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). A diferencia de la ALALC, la ALADI ofrecía plazos más flexibles para la remoción de las tarifas aduaneras y beneficios para sus miembros con base en acuerdos preferenciales (SELA, 2012). Sin embargo, la ALADI tampoco tuvo el éxito esperado, debido a que, por influencia del regionalismo abierto, durante la década de los noventa, surgió MERCOSUR y se fortaleció la Comunidad Andina que había sido creada en 1969. Habría que esperar hasta el año 2000 para que nuevamente surgiera la idea de constituir un bloque que agrupara a todos los países suramericanos, por lo que, el ex presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso, invitó a los mandatarios suramericanos a participar en la Primera Cumbre Presidencial de los Países del Sur, con el fin de discutir la creación de una Asociación de Libre Comercio Suramericana. Es importante destacar que anterior a la propuesta de Cardoso, Itamar Franco, en 1993, había impulsado la creación de una Unión Suramericana sin mucho éxito.

Aunque a lo largo de las dos primeras Cumbres Presidenciales realizadas en 2000 y 2002 se buscó cristalizar las ideas integracionistas, no fue hasta

<sup>49</sup> Muchas de las ideas expuestas en este apartado son hechas con base en: Altmann Borbón, Josette (ed.) (2007) Dossier: *La Comunidad Sudamericana de Naciones*. Cuadernos de Integración Latinoamericana. San José: FLACSO-Secretaría General.

la III Cumbre Presidencial Suramericana, realizada en la ciudad de Cusco, Perú, el 7 y 8 de diciembre de 2004; y gracias en parte al acuerdo comercial logrado entre la CAN y MERCOSUR, también en 2004, que se firmó el acta que creó la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) (Cardona, 2012). En esa ocasión, los acuerdos promovidos fueron más allá de la idea inicial de un área de libre comercio suramericana optando por promover un acuerdo de desarrollo geopolítico inspirado en la experiencia de la Unión Europea. En el acuerdo fundacional de la Comunidad Suramericana de Naciones los mandatarios expresaron:

“La convicción de que el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino comprender también estrategias que, junto con una conciencia ambiental responsable y el reconocimiento de asimetrías en el desarrollo de sus países, aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, así como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible” (Jefes de Estado y de Gobierno de Suramérica, 2004: 1).

De ahí que expresaron también la necesidad de:

“Desarrollar un espacio suramericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales” (Jefes de Estado y de Gobierno de Suramérica, 2004: 2).

Como Comunidad Suramericana de Naciones se realizaron dos reuniones de Jefes de Estado en 2005 y 2006. Sin embargo, los días 16 y 17 de abril de 2007, se llevó a cabo en Isla Margarita, Venezuela, la I Cumbre Energética Suramericana, escenario donde los países de esta región acordaron cambiar el nombre de la CSN a Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). La primera Cumbre de la UNASUR se convocó para los días 28 y 29 de marzo de 2008 en Cartagena, con el objetivo principal de discutir y firmar el Tratado Constitutivo de este nuevo mecanismo de integración. Sin embargo, esta reunión tuvo que suspenderse debido a conflictos entre Colombia, Ecuador y Venezuela. El miércoles 2 de abril de 2008, el entonces presidente de Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, anunció su ofrecimiento de organizar una cumbre presidencial extraordinaria de UNASUR que sirviera de espacio para la discusión y aprobación del Tratado Constitutivo. Esta se realizó el 23 de mayo de 2008 en Brasilia. Los presidentes y presidentas de los países suramericanos aprobaron el Tratado Constitutivo, en el que reafirmaron su convicción de que:

“La integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes” (*ibíd*, p. 1).

También establecieron que:

“La integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva” (*ibíd*, p. 1).

Los mandatarios también establecieron que los principios rectores de la iniciativa serían el respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; la autodeterminación de los pueblos; la solidaridad; la cooperación; la paz; la democracia; la participación ciudadana y el pluralismo; los derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; la reducción de las asimetrías y la armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible. Por su parte, entre los objetivos específicos de la UNASUR destacan los siguientes (*ibíd*, pp. 2-4): 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 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; 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; 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; 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; el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa y la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana.

El Tratado Constitutivo entró en vigor el 11 de marzo de 2011 cuando fue ratificado por nueve países miembros. Actualmente, los países miembros son los cuatro Estados del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay), los cuatro países de la CAN (Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia), así como

Venezuela, Chile, Guyana y Surinam. Estos países integran una serie de órganos institucionales; a saber: El Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que se encarga de instrumentar las decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno; el Consejo de Delegados, encargado de publicar las decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno y las Resoluciones del Consejo de Ministros. Asimismo, coordina las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y sub-regional que se encuentran vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos y la Secretaría General. Esta última ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede permanente en Quito, Ecuador. El Secretario General es designado por el Consejo de Jefes de Estado a propuesta del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez. El 4 de mayo de 2010 se eligió al Dr. Néstor Carlos Kirchner, ex Presidente de la República Argentina, y a raíz de la vacante provocada por su muerte, la ex Canciller de Colombia, María Emma Mejía, fue designada como Secretaria General por un año, a partir del 9 de mayo de 2011. Colombia y Venezuela habían acordado compartir la Secretaría General (RCN La Radio, 11 de marzo de 2011), razón por la cual el 10 de mayo de 2012, asumió el puesto el ex Ministro de Energía Eléctrica de Venezuela, Alí Rodríguez Araque (Diario El Nacional, 19 de enero de 2012).

En lo concerniente a los motivos de la creación de UNASUR, de acuerdo con Adrián Bonilla y Guillaume Long, puede señalarse el agotamiento de la efectividad y del consenso en torno al sistema interamericano actual; el debilitamiento de los ejes tradicionales de la integración regional de América del Sur (CAN por las distintas visiones políticas y de desarrollo entre sus miembros y MERCOSUR por las crisis económicas y sus grandes asimetrías); por el fracaso de la propuesta de acumulación del ciclo neoliberal y el deterioro social que conllevó a un cambio en el mapa político regional. Aunado a lo anterior, está la paulatina mejoría de los términos de intercambio para los productores de materias primas suramericanas, lo que auguró un nuevo ciclo de afianzamiento estatal de proteccionismo selectivo y mayor nacionalismo económico (Bonilla y Long, 2010: 23-26). En términos generales, los autores establecen que el nuevo regionalismo suramericano pareciera entender al comercio como un instrumento de integración política y no como el objetivo final de del mismo (*ibíd*, p. 25). En el caso de UNASUR, se dejaron las negociaciones comerciales para que se discutieran en foros como el MERCOSUR y la CAN; mientras que UNASUR abordaría una diversidad temática no vinculada, estrictamente, con el comercio, así lo expone Cardona (2012: 287):

Si el propósito hubiera sido comercial en sus comienzos, sin duda alguna que el proceso se hubiera detenido con rapidez en el maremágnum temático de las diferentes visiones y los intereses nacionales y sectoriales expresados en las reuniones de los ministros de Comercio. Fue por ello que el tema se abordó de manera exhaustiva en otra dirección: si lo que importaba, se decía, era que nuestros países fueran creando un gran espacio económico compartido y ojalá común (si es posible), debían darse condiciones objetivas que fueran aproximando puntos de vista y consensos creativos. Y por ello se optó por priorizar temas como infraestructura sudamericana (carreteras, puentes, puertos, interconexión de tecnologías de la información). También se asumió que debía trabajarse sobre las condiciones de la potenciación energética (petróleo, gas, interconexión para energía eléctrica, hidroeléctricas y energías alternativas).

Y dadas las situaciones de conflicto potencial de finales de la primera década del siglo XXI, se optó por crear un espacio de concertación y gradual transparencia en el ámbito de la defensa. Se asumió que un trabajo creativo en estas materias sentaría las bases de la UNASUR de una manera mucho más eficiente y sólida que emprendiendo estériles negociaciones comerciales directas.

Por su parte, Joao Carlos Amoroso Botelho explica el surgimiento de UNASUR con base en tres variables independientes: 1) Las políticas externas de las tres potencias regionales para la integración (Argentina, Brasil y Venezuela); 2) La evolución de las relaciones entre Argentina y Brasil; y 3) La ascensión de un líder en Venezuela con intención y condiciones financieras para impulsar el proceso (Amoroso Botelho, 2008: 307). Según el autor, en los últimos años no sólo ha habido un aumento en el comercio entre los tres países, sino también una mayor convergencia de las posiciones en política exterior de estos en la Asamblea General de Naciones Unidas. Por ejemplo, de 2002 a 2007, el índice de coincidencia Argentina-Brasil estuvo por arriba del 80%, entre Brasil y Venezuela fue 82.5% y entre Argentina y Venezuela fue siempre mayor o igual que el 75% (*ibíd*, pp. 308-312). Finalmente, el promedio de acuerdos entre Argentina y Brasil saltó de 2.33 por año durante el régimen militar brasileño para 7.35 entre 1985 y 2007. La primera administración de Luiz Inácio Lula da Silva y la de Néstor Kirchner tuvieron el año con más tratados del período democrático (*ibíd*, p. 321). Y en relación con el liderazgo de Hugo Chávez en UNASUR, el autor establece que el proyecto integracionista del presidente Chávez a través del ALBA es paralelo a UNASUR y que ambos mecanismos cumplen funciones diferentes y complementarias. El primero se concentra en el ámbito de la retórica contra los Estados Unidos y la globalización neoliberal y funge, además, como espacio privilegiado para el discurso Chavista. Mientras que Chávez ejerce el protagonismo en el ALBA, le es suficiente con formar parte de UNASUR (*ibíd*, p. 317).

Grace Jaramillo (2011) señala que la difícil construcción institucional de UNASUR responde a un doble movimiento: uno de carácter externo referido a los ciclos de la economía mundial y la reconfiguración del orden mundial tras el 11 de septiembre, y otro de carácter interno caracterizado por la proliferación de proyectos y prioridades políticas y comerciales que tocaron intereses de los gobiernos latinoamericanos, creando estrategias conflictivas y poco complementarias. La UNASUR se hace necesaria entre 2004-2008 para situar a la región en el escenario internacional y ponerla al día de la estrecha afinidad en la que creían sus gobernantes. Luego, en un segundo período, de 2008-2011, donde la crisis mundial y las diferencias políticas hacen necesario un mecanismo de coordinación para solucionar controversias y problemas de acción colectiva porque, ni el espacio de la OEA, ni el espacio CAN/MERCOSUR le servía para eso.

Respecto a sus prioridades, de acuerdo con Diego Cardona (2011), la UNASUR se plantea con tres principales: infraestructura, energía y defensa. Respecto al tema de la infraestructura, en el año 2011, se logró que la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) formara parte de la UNASUR. A junio de 2010 esta iniciativa representaba una inversión estimada de US\$ 96.119,2 millones distribuida en 47 grupos de proyectos que englobaban 524 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones (IIRSA, 2012). En lo concerniente al tema de la energía, fue creado un Consejo encargado, en el marco de la Cumbre Energética Suramericana que se realizó en abril de 2007 en Venezuela. Ante el panorama que las anteriores cifras develan cabe destacar que:

“Hoy en día, el avance en los procesos de integración energética, infraestructura o financiera, están mostrando una creciente conciencia de que la región, como un todo, deberá enfrentar los problemas en un mundo caracterizado por la negociación económica y política en grandes bloques de países” (CLACSO, 2013: 308).

Por último, en lo que refiere a la Defensa,<sup>50</sup> a inicios de 2008 el Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, realizó una gira por los países miembros para promover la creación de un Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Si bien es cierto el tema fue bien acogido por los gobiernos de la región, en la siguiente Cumbre de la UNASUR, en Brasilia, en mayo de 2008, la discusión no avanzó ante la negativa colombiana de su creación, derivada de un periodo de tensiones que se estaban viviendo entre ese país y Ecuador producto de la incursión militar colombiana en territorio ecuatoriano para atacar a un campamento de las FARC. Es, hasta el 16 de diciembre de 2008, en una

50 Karl Deutsch dio origen en 1953 al enfoque transaccionalista, estudio que aplica a los procesos de integración, en particular para analizar la formación de comunidades de seguridad.

Cumbre Extraordinaria de UNASUR, donde se crea el Consejo de Defensa Suramericano, constituyéndose en una:

“Instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa en armonía con las disposiciones del Tratado Constitutivo de UNASUR” (Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2008: 2).

El 10 de marzo de 2009 tuvo lugar la Primera Reunión del Consejo. En esta, los Ministros de Defensa de la región firmaron la Declaración de Santiago de Chile y establecieron que los planes de acción del CDS deben regirse por los siguientes objetivos generales (Ministros de Defensa del CDS, 2009a: 1): Consolidar Suramérica como una zona de paz, construir una identidad suramericana en materia de defensa y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa. Según Andrés Serbín esta propuesta diluye cualquier aspiración militarista de la integración regional. En cambio, su objetivo fundamental es la prevención y resolución de conflictos, promover el diálogo, reducir la desconfianza entre mandatarios y sentar las bases para una política común de defensa que descansa en el control civil de las Fuerzas Armadas, y que excluya a Estados Unidos y la OEA, por ser éste último un organismo concebido como arena en la que privan los intereses estadounidenses (Serbín, 2009: 151).

De acuerdo con Francisco Rojas Aravena (2009b), la creación del CDS es otra muestra del liderazgo que ocupa Brasil en la región, más aún si se toma en cuenta que en 2003 el presidente venezolano Hugo Chávez, había propuesto crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS), una especie de OTAN para enfrentar amenazas extra-regionales que no prosperó. En cambio, se impuso la visión brasileña –y de la mayoría de los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa de América del Sur– de convertir al CDS en una simple instancia de consulta, cooperación y coordinación (Comini, 2010: 15). De esta manera, también es posible destacar el distintivo sello que han patentado los diferentes mandatarios partidarios de la creciente izquierda latinoamericana en torno a los procesos integracionistas en el marco de UNASUR:

“La búsqueda de un diálogo Sur-Sur desde el gobierno de Lula da Silva, la revitalización del MERCOSUR con la incorporación de Venezuela y el avance en la constitución del Parlamento del MERCOSUR, la prédica “latinoamericanista” que hacía Hugo Chávez, con su decidido apoyo a los gobiernos de izquierda en América Latina (especialmente a Bolivia, Ecuador y a Cuba), o la creación del Banco del Sur, entre otros elementos, son parte de esta “marca” de las izquierdas latinoamericanas”. (CLACSO, 2013: 319).

De la misma forma, el hecho de que algunas de las reuniones del Consejo de Defensa, que en principio está conformado por Ministros, se hayan realizado

a nivel presidencial, también demuestra la importancia que este ámbito posee en la UNASUR (Cardona, 2011). De acuerdo con Comini, el CDS puede ser clasificado como un esquema de seguridad cooperativo tal y como lo define Augusto Varas. Estos son:

“Sistemas de interacciones interestatales que, coordinando políticas gubernamentales, previenen y contienen las amenazas a los intereses nacionales y evitan que las percepciones que de estas tienen los diversos Estados se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones” (Varas citado por Comini, 2010: 18).

Ahora bien, Comini también establece que aunque UNASUR y el CDS son construcciones a la medida de Brasil con voluntades unilaterales, no se concretan proyectos colectivos. En cambio, afirma que la creación del CDS traerá beneficios no sólo para Brasil, sino para todos sus miembros (Comini, 2010: 18). Los días 9 y 10 de marzo de 2009 se realizó en Santiago de Chile, la primera reunión de Ministros y Ministras de Defensa Suramericanos y se acordó el Plan de Acción 2009-2010 que plantea cuatro ejes principales: Política de Defensa, Cooperación Militar y Acciones Humanitarias, Industria y Tecnología de la Defensa; y Formación y Capacitación (Ministros de Defensa del CDS, 2009b: 2-3) Para Cardona (2011), más allá de las prioridades estratégicas que se han establecido para la UNASUR, este mecanismo de integración ha sido especialmente exitoso en términos de concertación política de alto nivel. El mismo ha incidido de manera central en tres episodios de mucha relevancia: en la crisis sufrida en Bolivia en 2008, en la que tras una Cumbre Extraordinaria se acordó que ningún país suramericano reconocería a un gobierno que resultara del conflicto que no fuera el del presidente Evo Morales. Un segundo momento fue durante la crisis entre Colombia y Venezuela, tras la incursión militar de Colombia en territorio ecuatoriano para atacar un campamento de las FARC en el año 2008. Y, por último, en la situación de crisis policial que debió enfrentar el presidente de Ecuador, Rafael Correa, en setiembre de 2010, en donde luego de una Cumbre Extraordinaria se optó por enviar a los cancilleres suramericanos a Quito para apoyar el proceso de recomposición del orden nacional. Una consecuencia fue que en la IV Cumbre de la UNASUR, realizada en Georgetown, Guyana, los mandatarios y mandatarias aprobaron el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, donde se manifiesta el apoyo total al orden constitucional democrático de los países, el cual se establece como condición esencial (Rojas Aravena *et al.*, 2012).

A pesar de los avances señalados, varios autores coinciden en que persisten algunos desafíos para la consolidación de UNASUR. Primero, se deben superar las diversas connotaciones de seguridad y defensa nacional existentes

en la región. Otro problema es que el ámbito de la defensa en muchos Estados aborda también aspectos de seguridad (Griffiths-Spielman, 2009: 16). Segundo, la heterogeneidad y asimetrías que caracterizan a los Estados de la región sigue siendo un problema. Esto se evidencia en su diversidad de tamaños, de grados y concepciones sobre cómo lograr el desarrollo, y más importante aún, en los conceptos sobre democracia e integración de cada país (Peña, 2009: 54-55). Relacionado con lo anterior Paola Baroni y María Florencia Rubiolo hacen un análisis interesante sobre el impacto de la llegada de actores externos como China a la región. Según estas, este fenómeno profundiza las asimetrías existentes por la búsqueda unilateral de los países de encontrar en la asociación con este país el mayor beneficio posible en el corto plazo, sacrificando metas regionales de más largo alcance. De ahí que las autoras establecen la necesidad de alcanzar consensos previos entre los países para evitar estos efectos negativos (Baroni y Rubiolo, 2010: 146).

Un tercer desafío está relacionado con el objetivo de UNASUR de hacer converger los procesos de la CAN y MERCOSUR, ninguno de los cuales está completamente consolidado aún (Grabendorff, 2002: 24). Según Wolf Grabendorff, ambos procesos tienen una cultura política diferente y una institucionalidad opuesta desde el punto de vista conceptual. Mientras MERCOSUR ha apostado a la fórmula de la cooperación intergubernamental, la CAN ha preferido un modelo de instituciones comunes con carácter supranacional (parecidas a las de la UE). En todo caso, los dos modelos han resultado poco eficientes debido al concepto predominante de soberanía nacional (*ibíd*, pp. 27-28). Cuarto, otros autores han analizado si realmente MERCOSUR y UNASUR podrían complementarse o si más bien podrían desembocar en una duplicación de esfuerzos. Según Félix Peña, ambos tienen objetivos similares, especialmente, en el ámbito político.

No obstante, manifiesta que UNASUR también abordaría cuestiones de infraestructura física e integración energética que trascienden el ámbito geográfico de MERCOSUR. Por otro lado, Peña establece que MERCOSUR no sólo está basado en la voluntad política de los países miembros, sino que esta iniciativa se mantiene gracias a las preferencias comerciales pactadas, algo que este autor define como el pilar fundamental de su integración productiva. En cambio, un potencial desafío es que la UNASUR carece de un elemento similar (Peña, 2009: 57-58). Finalmente, Andrés Serbín establece que para consolidar UNASUR hay que ir más allá de la voluntad política y se requiere la creación de instituciones sólidas. Afirma que, a pesar de la influencia estadounidense en la OEA, este mecanismo ha desempeñado un rol importante en la consolidación de la democracia, los derechos humanos y la

resolución pacífica de controversias en la región (Serbín, 2009: 153). En tanto UNASUR no desarrolle su institucionalidad, no podrá desplazar a la OEA en la región suramericana. Ahora bien, la iniciativa de la Alianza del Pacífico, lanzada en 2011, tensiona las dinámicas de la integración latinoamericana proponiendo un modelo de inserción comercial que entra en pugna con la propuesta de UNASUR. Nicolás Comini y Alejandro Frenkel (2014), señalan que el proceso de integración suramericano se encuentra actualmente en un período de desaceleración y de transición por la reconfiguración de fuerzas en la región.

### **Consideraciones finales**

En un mundo cada vez más globalizado e interconectado, las amenazas adquieren mayor peso. El carácter transnacional de los hechos políticos, económicos, ambientales y sociales evidencia un mundo interdependiente y reducen el margen de acción individual de los Estados. En especial de los más pequeños, obligando a unir esfuerzos en alternativas de integración. Los países, incluidas las superpotencias y naciones poderosas, por si mismos no pueden hacer frente de manera individual a los nuevos temas de la agenda internacional. Por ejemplo el crimen organizado, el cambio climático, las pandemias, las crisis energéticas, financieras y de alimentos. Esto llama a fortalecer el multilateralismo y a mejorar la concertación entre países. Por ende, a vigorizar los procesos de integración.<sup>51</sup> Para construir la unidad latinoamericana los procesos desarrollados en éstos últimos años no pueden ser entendidos únicamente desde la perspectiva económica y comercial. Como señala Francisco Rojas Aravena (2007), la integración debe constituirse en un proyecto político estratégico que privilegie la dimensión política y de cooperación, con la misma importancia que se atribuyen a las agendas complementarias de competitividad, innovación y apoyo al libre comercio.

La integración como objetivo histórico no debe ser comparada con los procesos de apertura comercial. Esta apertura adquiere sentido en una perspectiva de largo plazo si viene acompañada de procesos de armonización y articulación regional basados en diálogos políticos que se traduzcan en un conjunto de entendimientos compartidos. Con reglas claras y respaldados en una adecuada normativa asistida por una mínima estructura institucional. En el afianzamiento de una confianza recíproca que permita dar seguimiento a los acuerdos y transformarlos en cursos de acción efectivos. Son tareas esenciales para afianzar el proceso de integración. En este ámbito, los temas claves que

51 Tema que he abordado en varios artículos como “La integración como respuesta a los desafíos emergentes”; en: *América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*. Francisco Rojas Aravena (ed.). Editorial Teseo, 2012.

inhiben a los procesos de integración continúan siendo de naturaleza política. En relación con la ausencia de incentivos lo suficientemente grandes como para vencer la falta de voluntad de los países de la región de trasladar a entidades supranacionales potestades. Hasta la fecha éstas siguen siendo preservadas como parte del fuero interno del Estado Nación definido en su acepción más tradicional del siglo XIX. El tránsito desde la soberanía tradicional a una de carácter agregado producto de la asociación es aún lento. Lo mismo que los tiempos de construcción de acuerdos vinculantes y de marcos institucionales de complementación y asociación efectivos son prolongados (Malamud, 2010; Hoffmann, 1966; Balassa, 1961). Utilizando el funcionalismo como método de análisis para la integración, Stanley Hoffmann (1966: 157-159) señaló que los Estados nacionales europeos seguían manteniendo un interés soberano con los temas de política exterior, seguridad nacional y el uso de la fuerza (“high politics”), mientras que estaban dispuestos a cooperar en áreas como la agricultura y el comercio (“low politics”).<sup>52</sup> A finales de los años 80 éste reconoce las falencias de sus teorías y propone, junto a Robert Keohane, una nueva aproximación denominada intergubernamentalismo institucional (Keohane y Hoffmann, 1991).

Los retrocesos o contramarchas en la integración generan desestabilización, continuidad de la ingobernabilidad, conflictos civiles que abren oportunidades a gobiernos populistas, autoritarios, y a un fuerte nacionalismo que desestabiliza las relaciones vecinales entre los países de la región. Sin integración no prospera la superación de los desafíos actuales y los emergentes. La integración posibilita avanzar en la estabilización, en la construcción de espacios para la paz, para el fin de la violencia y para la construcción democrática. Para el desarrollo de políticas con acentos fuertes en la asociación, consenso internacional que se reafirman como la mejor opción para el multilateralismo y para lograr estos equilibrios. La fragmentación regional posibilita la intromisión externa como fue el caso de Centroamérica. Mientras que el fraccionamiento doméstico debilita las opciones políticas y oportunidades de estabilización. Como se vió en el capítulo 1, la integración es un proceso complejo que en cada etapa muestra avances y retrocesos. Con mucha frecuencia las naciones se relacionan por una suma de motivaciones y variables que en algunos aspectos se contraponen, pero en otros se benefician con la coordinación (Deutsch, 1990: 289). Entre los casos analizados en este capítulo, podemos señalar que el avance más significativo de la integración fue el Convenio Marco para Restablecimiento

---

52 Para Mónica Salomón las apotaciones de Hoffmann al debate sobre la integración europea no constituyeron una teoría, sino más bien una “antiteoría” (Salomón, 1999: 205). Para los intergubernamentalistas los Estados continúan siendo los principales detentadores de la soberanía y, más que traspassarla a las instituciones, la comparten con los demás Estados.

de una Unión Aduanera de Centroamérica, suscrito el 12 de diciembre del 2007 por los países centroamericanos en Ciudad de Guatemala. Mientras que el retroceso más importante lo constituyó la tensión fronteriza y la ruptura de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Venezuela con Colombia, resultado de la incursión de tropas colombianas en el territorio ecuatoriano el 1 de marzo de 2008. Hecho que requirió de la acción del Grupo de Río para evitar que escalaran las tensiones. Las discusiones sobre las opciones de integración en este período se concentran en dos aproximaciones conceptuales que aún prevalecen en la actualidad. La primera según Diana Tussie (2009) enfatiza, de manera más técnica, un enfoque impulsado básicamente por los partidarios del Consenso de Washington. También, y en cierta medida, por gobiernos que si bien fueron electos con discursos más cuestionadores de las políticas neoliberales, que podrían definirse como socialistas o socialdemócratas más conservadores, a la hora de gobernar ejercen el continuismo de éstas políticas económicas. El argumento que utilizan es que la globalización es un hecho irremediable. Donde se debe privilegiar la inserción competitiva de los países sobre cualquier otro objetivo, y cuyo instrumento esencial para conseguirla son los tratados de libre comercio (TLC). La segunda posición ha sido la de cuestionar de manera frontal la tesis comercial. Quienes la sostienen han formulado propuestas cualitativamente diferentes tanto desde el punto de vista económico, como desde la perspectiva política y hasta ética. Sus tesis no se reducen a proponer una integración alternativa, cuestionando al neoliberalismo y al orden mundial unipolar. Señalan la necesaria incorporación de la sociedad civil a los procesos de toma de decisiones como premisa necesaria para la existencia de Estados más democráticos. Y en esta nueva construcción del concepto de democracia apuntan al aporte de todos los agentes sociales para cimentar el concepto de contenidos y proyección universal. Sostienen que la globalización económica puede abrir espacio a una globalización política y ética sobre la que se asiente un mundo más justo y más humano.

Con la aparición de una nueva forma de regionalismo con características propias como lo denomina Andrés Serbín (2011), en la integración regional comienzan a primar los aspectos políticos sobre los comerciales. El tema de la soberanía adquiere especial importancia y se abandona el vínculo inmediato que convertía en casi sinónimos la idea de integración regional y las acciones de convergencia comercial y económica. Esta tendencia es más evidente en los países suramericanos que en México, Centroamérica y el Caribe. A nivel subregional es claro que las estrategias y prioridades de la integración son diferentes entre el Norte y el Sur. Por ejemplo, los nuevos instrumentos creados por este tipo de regionalismo como la Unión de Naciones Suramericanas

(UNASUR) reivindican los esfuerzos puramente suramericanos, al tiempo que excluyen, de forma explícita, a los Estados Unidos. Esto no se observa de forma tan marcada en los países centroamericanos y México, donde los vínculos con Estados Unidos son más estrechos y continúan dándose en condiciones de poder desiguales. Donde los proyectos de integración regional no han adquirido ese fuerte componente político. Los esfuerzos en este ámbito desarrollados desde el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla no son comparables a los desarrollados desde la UNASUR. Ahora bien, es importante señalar que el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), dada las demandas en el ámbito de la seguridad, estableció y construyó una visión regional centroamericana para alcanzar un apoyo político en la conferencia regional sobre seguridad de Centroamérica celebrada en Guatemala. Este aspecto fue clave en su éxito para la búsqueda de soluciones frente a la mayor presencia e impacto del crimen organizado en los países del istmo.

En términos de América Latina como conjunto, pueden observarse esfuerzos encaminados a fortalecer esta nueva forma de regionalismo privilegiando la integración política. En el próximo capítulo se examinan tres foros de integración muy distintos entre sí por sus formas, su pragmatismo y el rol de la ideología, en especial en una de las propuestas. Se analiza por un lado las debilidades y fortalezas de los mecanismos de cooperación Asociación de Estados del Caribe (AEC) y Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), así como la creación de la iniciativa Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) que promueve nuevos escenarios de intercambio y cooperación con altos grados ideológicos.

