

Derecho

69

# Tercera Sección

Comisión de Derecho Internacional  
Público

Tercera Sección



Jeannette Irigoien Barrenne\*

# América Latina: Esfuerzos Integradores vs. Fragmentación

Tercera Sección  
Internacional Público  
Comisión de Derecho

## Introducción

América Latina hoy nos entrega una visión muy distinta a la que existía pocos años atrás, cuando iniciábamos el siglo XXI, con una perspectiva bastante más auspiciosa del desarrollo y el nivel de institucionalidad alcanzado por los espacios de integración. Esto permitía entregar una visión que aparecía más cohesionada a nivel internacional y América Latina surgía como un continente en el que la democracia y el respeto a los derechos humanos habían llegado para quedarse.

En esa nueva perspectiva, Arturo O'Connell hacía referencia a la positiva visión alcanzada por distintas iniciativas de integración, como MERCOSUR, y a la reactivación de la integración de los países del Caribe, de la Comunidad Andina y sus reformas y del Mercado Común Centroamericano. En la misma época, Estados Unidos estaba promoviendo acuerdos regionales de comercio -como el ALCA- que en la práctica significaban también una confluencia política<sup>1</sup>.

El escenario actual es muy distinto y se caracteriza más bien por la dispersión y el fraccionamiento de los intereses políticos. A pesar de que en la mayoría de los países de la región existen gobiernos ideológicamente ligados al socialismo, estos representan líneas de acción bastante distintas. Esto en la práctica ha repercutido en que se hable del predominio de dos bloques o sectores de influencia distintos. Uno, calificado como más populista, liderado por Hugo Chávez presidente venezolano, quien ha desarrollado una fuerte vinculación con Fidel Castro en Cuba, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y Daniel Ortega de Nicaragua.

\* Profesora  
Titular Derecho  
Internacional,  
Universidad de  
Chile, ANEPE,  
y Academia  
Diplomática  
"Andrés Bello",  
Ministerio de  
Relaciones Exteriores  
de Chile.

<sup>1</sup> Arturo O'Connell, Los Acuerdos de integración económica en América Latina y el Caribe: las negociaciones hemisféricas y extra-hemisféricas, en Chile: Impactos y desafíos de las Crisis Internacionales. 2001-2002. FLACSO-Chile, 2002.

El otro sector, representativo de una izquierda más liberal y globalizada, estaría representado fundamentalmente por Brasil, Chile, Perú, Uruguay.

En este marco, Brasil no ha podido consolidar un liderazgo, producto de la difícil situación interna que ha enfrentado el gobierno de Lula y las críticas que se han generado frente a su posición complicada de reciente acercamiento con Bolivia y la reacción política generada por la nacionalización de los hidrocarburos que afectó a Petrobras.

El país que sin duda muestra un mayor grado de aislamiento frente a este escenario es Colombia, dada la tendencia política del presidente Alvaro Uribe, la decisión venezolana de ampliar este aislamiento y la cercanía desarrollada con Estados Unidos, fundamental apoyo para el combate del narcotráfico en su territorio.

### **Estado actual de la integración: principales iniciativas en curso**

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, define el bienio 2004-2005 como un período crítico para la integración regional<sup>2</sup>. En esencia se señala que no se observan correcciones en los mecanismos de integración respecto de sus tradicionales falencias: debilidad de sus instancias de solución de controversias; adopción de normas comunitarias que no se incorporan a la legislación nacional o no se llevan a la práctica; carencia de una efectividad institucional comunitaria; ausencia de coordinación macroeconómica y trato inadecuado o inexistente de las asimetrías en el esquema de integración<sup>3</sup>. Estas mismas falencias y debilidades estructurales han estado presentes en todos los procesos de integración de América Latina, pero no se advierte ningún progreso en la voluntad política de nuestros países para corregir o remediar esta situación.

MERCOSUR está viviendo una etapa de relanzamiento, que se inició el 2000, después de la crisis social y política de Argentina, que se reflejó en la situación económica con la devaluación del peso, el "corralito" y su efecto en Brasil, con la devaluación del real. La decisión de Chile de no incorporarse como miembro pleno de este bloque y el ingreso de Venezuela, ha provocado incertidumbres y no permiten avanzar en un proceso verdadero de integración. No obstante, el ambiente "progresista", relacionado con el segundo mandato de Lula da Silva en Brasil, los gobiernos de Kirchner en Argentina y Tabaré Vázquez en Uruguay, no ha estado exento de divergencias. "Los aspectos más destacados de esta etapa, no obstante, son los avances que se procuran en el campo institucional (Tribunal de Arbitraje<sup>4</sup>, Secretaría, Parlamento MERCOSUR); el retorno a la consideración de las asimetrías, con la particularidad de que Argentina también las plantea en su relación con Brasil (por ejemplo la constitución de un pequeño fondo estructural de 100 millones de dólares, que se conformará y se aprovechará en relación

<sup>2</sup> Panorama de la inserción internacional de América Latina y El Caribe. Tendencias 2005, agosto de 2005.

<sup>3</sup> *Ibid.*, página 81.

<sup>4</sup> Véase Protocolo de Olivos.

inversa al tamaño de las economías); las fuertes diferencias comerciales entre Argentina y Brasil que tienden a derivar, por presión argentina y respaldo paraguayo, en alguna forma de restricción voluntaria o “cuantificación” o salvaguardia para evitar que los bienes brasileños invadan a la economía vecina en expansión; las no menos fuertes diferencias entre los dos más grandes socios acerca de cómo actuar en los organismos internacionales y qué objetivos perseguir (por ejemplo el caso de la ampliación del Consejo de la Organización de Naciones Unidas); y el retorno al MERCOSUR bilateral con acuerdos entre Argentina y Brasil y la exclusión, en muchas de las discusiones relevantes, de Uruguay y Paraguay”<sup>5</sup>.

Ante esta situación, Uruguay ha manifestado su interés por modificar el carácter de su participación en este acuerdo y transformarse de miembro pleno en miembro asociado, como Chile, y junto con Paraguay, ha demostrado interés en una posible negociación de un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos. Además, la controversia entre Argentina y Uruguay sobre problemas medioambientales causados por inversiones forestales en la frontera, fue llevada a la Corte Internacional de Justicia, que ha dictado medidas cautelares que favorecen a Uruguay.<sup>6</sup>

### **La Comunidad Andina**

Desde que se creó el Pacto Andino, ahora Comunidad Andina, el 26 de mayo de 1969, ha vivido una serie de crisis. No obstante, es posible evidenciar una serie de logros, que convierten a esta iniciativa en una de las con mayor nivel de institucionalidad en la región. Entre estos logros se pueden destacar: una Zona de Libre Comercio en funcionamiento desde 1993 en Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, a la que terminó de incorporarse Perú el 1 de enero de 2006; un arancel externo común vigente desde el 1 de febrero de 1995; la creación y fortalecimiento del orden jurídico andino, cuya característica más importante es la supranacionalidad; aprobación de una Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo; aprobación del estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y la adopción de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos<sup>7</sup>.

Sin embargo, la negociación peruana de un Acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y las discusiones entre los líderes de Venezuela y Perú ha llevado al retiro venezolano. Este retiro representa, sin duda, un duro revés. Las razones esgrimidas, que van desde salvaguardar los intereses nacionales y apoyar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, hasta la imposibilidad de seguir actuando consensuadamente con Colombia y Perú, después de que estos suscribieran un TLC con Estados Unidos, no es lo central. Lo importante es que este país es uno de los principales financistas de

<sup>5</sup> José Manuel Quijano, MERCOSUR: ¿el relanzamiento?, revista Nueva Sociedad.

<sup>6</sup> Véase, CHILE Y EL MERCOSUR EN AMÉRICA LATINA, J. Irigoien (coordinadora) Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1998.

<sup>7</sup> Fuente: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

esta entidad y había sido uno de los inversionistas regionales y activos promotores de que ésta asumiera un rol más destacado a nivel internacional, fundamentalmente a través de acuerdos con MERCOSUR y la Unión Europea.<sup>8</sup>

La Comunidad Andina, además, tiene un rol central en el seguimiento de la principal iniciativa de integración generada en los últimos años en América Latina, la **Comunidad Sudamericana de Naciones**. Esta surgió de las cumbres sudamericanas, promovidas por el gobierno de Brasil y se constituyó en septiembre de 2005, en Brasilia.

Este nuevo mecanismo de integración reúne a dos subsistemas regionales, Comunidad Andina y MERCOSUR y a Surinam, Guyana y Chile.

Los pilares de esta iniciativa son: cooperación política, integración comercial y complementación productiva e integración física<sup>9</sup>. En este último ámbito esta iniciativa se nutre de lo que se está desarrollando a través del **IIRSA**, Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana, que surgió precisamente del Plan de Acción de la primera Cumbre Sudamericana y que identifica ejes económicos dinámicos que se requiere conectar más eficientemente para crear la infraestructura que haga realidad el espacio sudamericano<sup>10</sup>. En la práctica esto ha significado el establecimiento de diez ejes de integración y desarrollo, que buscan conectar a los doce países sudamericanos a través del desarrollo de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones<sup>11</sup>.

Los avances que puedan darse en el IIRSA no están supeditados a los logros de la Comunidad Sudamericana de Naciones. El proceso de integración física ha avanzado en un grado sin precedentes durante los últimos años y cuenta con el financiamiento de organismos internacionales como la CAF y el BID.

<sup>8</sup> Véase, CHILE Y EL MERCOSUR EN AMERICA LATINA, J. Irigoín (coordinadora) Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1998.

<sup>9</sup> Al respecto ver Allan Wagner, *La Comunidad Sudamericana de Naciones: un proyecto político y un gran programa de desarrollo*, escrito en Palestra. Portal de Asuntos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, octubre de 2005.

<sup>10</sup> Alfredo Seoane Flores, *Integración sudamericana, proyecto nacional y exportación de gas en CEEILA, PRISMA e ILDIS; Hacia un enfoque trinacional de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú*. Segunda Parte, La Paz, Bolivia, 2002.

<sup>11</sup> Al respecto ver [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

*Ejes identificados por el proyecto IIRSA*

Eje Andino	Se encuentra integrado por los principales nodos de articulación (redes viales troncales, puertos, aeropuertos y pasos de frontera) de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Articula las principales ciudades de estos países a través de dos grandes corredores viales norte-sur: la Carretera Panamericana, a lo largo de la Cordillera Andina en Venezuela, Colombia y Ecuador, y a lo largo de la costa en Perú, y la Carretera Marginal de la Selva, bordeando la Cordillera Andina a nivel de los Llanos en Venezuela y de la Selva Amazónica en Colombia, Ecuador y Perú.
Eje Andino del Sur	Cubre Bolivia, Chile y el este de Argentina. Aún no se han desarrollado trabajos técnicos en el marco de IIRSA en este Eje de Integración y Desarrollo.
Eje de Capricornio	El Eje se desarrolla en torno al Trópico de Capricornio, ubicado aproximadamente entre los 20 y 30 grados de latitud sur, teniendo en los extremos importantes instalaciones portuarias tanto en el Océano Atlántico como en el Pacífico que dan cuenta de su carácter bioceánico.

*Ejes identificados por el proyecto IIRSA*

Eje de Amazonas	El Eje del Amazonas es un buffer de un par de cientos de kilómetros a lo largo del sistema multimodal de transporte que interconecta determinados puertos del Pacífico, tales como Tumaco en Colombia, Esmeraldas en Ecuador y Paíta en Perú, con los puertos brasileños de Manaus, Belén y Macapá. Busca la unión biocénica a través de los ríos Huallaga, Marañón, Ucayali y Amazonas en Perú, Putumayo y Napo en Ecuador, Putumayo en Colombia e Iça, Solimões y Amazonas en Brasil, con sus más de 6.000 km de vías navegables, y los puertos fluviales de El Carmen, en la frontera entre Ecuador y Colombia, Gueppi en Colombia y Sarameriza y Yurimaguas en Perú. De tal forma su área de influencia por jurisdicción abarca una superficie estimada de 4.499.152 km <sup>2</sup> .
Eje del Escudo Guayanés	El Eje del Escudo Guayanés (Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam) toma su nombre de la formación geológica más antigua y estable del planeta, que cubre la mayor parte del área del Eje. Abarca la Región Oriental de Venezuela (estados Sucre, Anzoátegui, Monagas, Delta Amacuro y Bolívar), el arco norte de Brasil (estados de Amapá y Roraima) y la totalidad de los territorios de Guyana y Surinam.
Eje Hidrovía Paraguay-Paraná	Incluye cuatro subcuencas relacionadas: Tieté-Paraná, Paraguay-Paraná, Río Uruguay y Río de la Plata.
Eje Interoceánico Central	El Eje Interoceánico Central es un Eje transversal, del cual hacen parte, cinco países de la región: Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú. Abarca ocho de los nueve departamentos de Bolivia, con la excepción de Pando; cinco estados de Brasil: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro y São Paulo; la primera región de Chile; todo Paraguay y las provincias de Arequipa, Moquegua y Tacna de Perú. Su superficie ronda los 3,3 millones de km <sup>2</sup> , lo que equivale al 28% de la superficie de los cinco países que hacen parte del Eje y al 19% de la superficie total de América del Sur.

*Ejes identificados por el proyecto IIRSA*

Eje MERCOSUR-Chile	Posee una superficie de 3,1 millones de km <sup>2</sup> y abarca toda la República Oriental del Uruguay; el centro de Chile, que comprende las regiones de Coquimbo, Valparaíso, Libertador O'Higgins, y la Región Metropolitana de Santiago; el centro y noreste de Argentina que incluye la Mesopotamia argentina con las provincias de Misiones, Corrientes, Entre Ríos, y el bloque central argentino con las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, La Pampa, San Luis, Mendoza y San Juan; el sur de Brasil, comprendiendo los estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul; y el sudeste del Paraguay que abarca la región al este del Río Paraguay y al norte-oeste del Río Paraná, o región occidental paraguaya.
Eje Perú-Brasil-Bolivia	El Eje Perú-Brasil-Bolivia es también un Eje transversal que abarca siete departamentos de la Macrorregión Sur Perú (Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Puno y Madre de Dios), dos departamentos amazónicos de Bolivia (Pando y Beni) y cuatro estados nor-oeste de Brasil (Acre, Rondônia, Amazonas y Mato Grosso). Posee una superficie estimada de 3,5 millones de km <sup>2</sup> , de los cuales el 82% corresponde a territorio brasileño, 10% al peruano y el 8% restante al boliviano. Tiene una población de 12,3 millones de habitantes, con una densidad poblacional media de 3,53 hab/km <sup>2</sup> ; donde el 68% de su población es urbana.

**El grupo de Río**

El grupo de Río, como espacio de concertación política, puede ser evaluado de manera positiva, más allá de que frente a crisis coyunturales no ha actuado de la mejor manera, como en el caso peruano y al supuesto fraude electoral cometido por Fujimori. Los propios miembros de esta iniciativa se niegan a generar una mayor institucionalidad, pues consideran que los logros del Grupo se sustentan en un sistema de organización carente de institucionalidad.

Sin embargo, las condiciones imperantes en la región: la actual crisis económica, la debilidad institucional que enfrentan algunos países y el contexto global y regional después de los atentados del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York exigen una mayor coordinación y una acción decidida a nivel internacional. En este marco, es necesario

replantarse la agenda del Grupo, frente a la necesidad de responder adecuadamente a las nuevas amenazas terroristas.

El caso colombiano y las consecuencias de una posible expansión de este conflicto a los países fronterizos, las crisis de gobernabilidad en algunos países de la región; son algunos de los desafíos que debería enfrentar este Grupo. A pesar del tiempo transcurrido desde su creación y del establecimiento de regímenes democráticos en la mayoría de los países latinoamericanos, hay preocupaciones que no deben abandonarse como son la defensa de la democracia y el debate de respuestas regionales concertadas frente a los nuevos desafíos a la seguridad. Más allá de las crisis coyunturales, el desarrollo de una agenda específica y continua es necesario para el reforzamiento del Grupo de Río<sup>12</sup>.

### *Relación con Estados Unidos y otras regiones*

Básicamente no existiría una agenda regional latinoamericana. Priman las de carácter subregional. Las de carácter más global y hemisférica, son impuestas en muchos casos por Estados Unidos. Sólo recientemente en la última Cumbre de las Américas se vieron mayores intentos por "latinoamericanizar" la agenda hemisférica.

Estas condiciones impiden que se planteen temáticas comunes, a nivel regional. Los temas que generan mayor consenso e interés por parte de los países latinoamericanos son los acuerdos de liberalización comercial y la democracia y sus instituciones. Otros temas como el terrorismo, la identidad étnica y el narcotráfico, no logran captar un interés tan amplio.

El marco en el que se establecen las discusiones es fundamentalmente el de las Cumbres regionales, hemisféricas e interregionales. La OEA ha sido fuertemente cuestionada en su accionar.

Respecto a la relación con Estados Unidos, en los ámbitos regionales y hemisféricos se plantea la necesidad de establecer una relación más equitativa desde el conjunto de la región hacia la principal potencia mundial. No obstante, la relación que cada país establece con Estados Unidos depende de muchos factores, que van desde la importancia estratégica de cada país para Estados Unidos, la relación de lealtad que se ha establecido desde el período de la guerra fría, etc. Para algunos países es realmente prioritario relacionarse con Estados Unidos, mientras que otros como Venezuela y Bolivia han promovido el desarrollo del ALBA, Alternativa Bolivariana para las Américas, que busca ser la contraparte del ALCA, que no logró aplicarse el 2005 como estaba previsto.

Estados Unidos, por otra parte, demuestra una actitud de negligencia y desinterés por la región, a la que no ha dado mayor prioridad en los últimos años, procurando

<sup>12</sup> Al respecto ver Paz Milet. Las principales fuerzas motivadoras de la Agenda latinoamericana en Paz Milet, Editora. Miradas a la Agenda Latinoamericana, FLACSO-Chile, 1999.

establecer una relación bilateral con cada país de América Latina, de acuerdo a su interés político o comercial.

Aún no se percibiría una presencia destacada de otros actores. Ni Japón, China o la Unión Europea han logrado equiparar de algún modo la hegemonía estadounidense.

### *La región y las instancias multilaterales*

Frente a la crisis del multilateralismo tradicional y de las instituciones como las Naciones Unidas y la OEA, la región no ha quedado al margen y ha participado activamente en el desarrollo de iniciativas que se enmarcan dentro de la diplomacia de cumbres. Esta es una de las formas principales de inserción de América Latina y el Caribe a nivel internacional y también una de las principales instancias para generar concertación política.

#### **Iniciativas de cumbres en las que participan los países latinoamericanos**

Mundiales	Cumbres de Naciones Unidas (Asamblea General ONU)
Regionales	Grupo de Río Cumbres Centroamericanas Cumbres del MERCOSUR Cumbres Sudamericanas
Hemisféricas	Cumbres de las Américas
Inter-regionales	Cumbres Iberoamericanas Reuniones de APEC Proceso de San José Europa y América Latina y el Caribe

El exceso de estas iniciativas, todas a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, ha llevado al incremento sustancial de los compromisos suscritos y la generación de un problema para las Cancillerías de la región: la incapacidad de dar seguimiento a los compromisos y de llevarlos a la práctica en forma adecuada. En esta perspectiva, se evidencia que a futuro sólo las iniciativas que alcancen un mayor nivel de institucionalización y acoten los compromisos alcanzados, sobrevivirán en el marco de este multilateralismo cooperativo.<sup>13</sup>

### **Consideraciones finales**

Enfrentamos una región -América Latina- que se mueve a dos y a veces a tres ritmos. Desde el punto de vista económico, algunos países (y regiones dentro de los países) se han transformado en motores de dinamismo económico -por ejemplo Sao Paulo-

<sup>13</sup> Se ha creado la Secretaría Permanente de la Cumbre Iberoamericana, con sede en Madrid, a cargo de Enrique Iglesias (uruguayo) y Jorge Siles del Valle (boliviano) como funcionarios responsables de Programas de Cooperación.

Buenos Aires-Santiago y el norte de México, especialmente Monterrey-. Otras regiones y países (principalmente en el área Andina, Centroamérica y el Caribe) observan bajos niveles de crecimiento y alta inestabilidad política. Finalmente, otros países pueden definirse como Estados Fallidos, con crisis estructurales que tienen baja posibilidad de resolución; es el caso de Haití, en que está cooperando una fuerza de paz conformada básicamente por países latinoamericanos con importante participación de Chile y Brasil.

En los últimos años, también se han agudizado las diferencias políticas, las fragmentaciones y las luchas por el liderazgo regional. Estas cada vez se están basando más en la posesión de recursos energéticos, que posibiliten el desarrollo de estrategias de integración de amplio alcance y que en la práctica permiten plantear distancias ideológicas respecto a Estados Unidos y otros países de la región, como es el caso de Venezuela.

Por lo tanto, la diplomacia de las Cumbres parecería útil solamente para concertar encuentros bilaterales entre Jefes de Estado, pero no permite avanzar en una política multilateral de América Latina, dificultad que se pudo observar reflejada en la elección del miembro No Permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y otros foros internacionales.

La esperanza que significa el IIRSA, una integración a través de la infraestructura y los ejes diseñados, va a tener respuesta sólo con la voluntad política de los países involucrados y que permitiría diseñar una integración a futuro con bases más realistas y menos retóricas.