

América Latina y el Caribe

La dimensión política de los procesos de integración regional y subregional

Alberto Rocha Valencia *

Introducción ¹⁻²

Los procesos de integración regional y subregional de América Latina y el Caribe (ALyC) están propiciando la formación de **sistemas de integración** que, mismo si son iniciales, son **históricos, complejos, multidimensionales, multivariados y polideterminados**. Su historicidad, proceso en el tiempo y en espacio, está marcada por dos fechas importantes: los años sesenta, se establecen los tratados llamados de la "primera generación" (ALALC, AC, MCCA / ODECA y CARICOM); los años ochenta, se inician los tratados llamados de "segunda generación" (AEC, G-3 y MERCOSUR) y se reestructuran los anteriores (ALADI, CAN, SICA y CARICOM); durante estos tiempos la geografía y el espacio de cada sistema se definió y se redefinió. Se puede decir, que desde los años ochenta se inicia un nueva etapa en la historia de la integración de ALyC y que esta historia tiene varios cursos posibles. La complejidad se debe a que son sistemas conformados, desde un inicio, por dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental. Estas dimensiones son específicas, es decir cuentan con un carácter definido y un rol propio, cuestiones que no son muy evidentes en un comienzo, esto porque los procesos integradores se iniciaron formalmente por medio de tratados de integración económica, donde el énfasis estaba puesto en el comercio y en objetivos económi-

cos. Rasgo que se acentúa durante la hegemonía neoliberal, que tiende a reducir la dimensión económica de los sistemas de integración al mercado y al comercio. Entonces, formalmente la dimensión económica es la primera en iniciar su proceso de constitución, pero ella llega acompañada de un conjunto de elementos que muy pronto se insinúan como componentes de posibles dimensiones sociales, culturales políticas y ambientales. Algunos de estos elementos son formales (contemplados directa o indirectamente en los tratados) y otros reales (presentes en las realidades que se integran, aunque no incluidos en el tratado). La multidimensionalidad se refiere al número de dimensiones o subsistemas que constituyen un sistema de integración.

En la actualidad, los procesos de integración regional y subregional son estudiados como sistemas con sus respectivas dimensiones constitutivas. Estos sistemas son multivariados por el número importante de factores que intervienen en la conformación de cada una de las dimensiones de los sistemas de integración; no se trata de una ó dos variables sino de una multiplicidad de ellas, todas vinculadas entre sí, dando lugar a la textura de la respectiva dimensión. Finalmente, por polideterminado entendemos que no hay una variable determinante, sino una conjugación de variables donde cada variable juega su rol en el respectivo momento.

* Profesor Investigador. Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos. Universidad de Guadalajara.

1 Este trabajo fue revisado, corregido y actualizado y, por lo tanto, es una segunda versión de aquella que será publicada en el libro: J. Preciado (coordinador), C. Alzugaray, S. Ramírez, A. Rocha y H. Yanes, **La Integración Política Latinoamericana y Caribeña: un proyecto comunitario para el siglo XXI**, que se encuentra en proceso de edición.

También dejo constancia de que los cuadros y organigramas de este trabajo han sido elaborados por el Grupo de Investigación sobre Integración Política Regional en América Latina (GIIPRAL), que esta conformado por la Lic. Lourdes Patricia Iñiguez T., la Lic. Giovanna Patricia Ríos G., la Mtra. Marta Loza V. y el Dr. Alberto Rocha V., que realiza su trabajo en el marco del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.

2 En este trabajo hemos ampliado, profundizado y revisado los desarrollos que realizamos en un trabajo anterior, se trata de "América Latina: la gestión del Estado-región supranacional en la dinámica política de la integración regional y subregional", Rev. **Estudios Latinoamericanos** No 7, CELA-FCPyS-UNAM, enero-junio de 1997. Este trabajo nos ha servido de referente y punto de partida para la elaboración del trabajo que tiene entre sus manos.

Este punto de partida permite pensar los sistemas de integración regional y subregional de manera integral (histórica, sistémica, multidimensional, multivariada y polideterminada) y en consecuencia abordar su estudio desde algunas de sus dimensiones constitutivas. Es válido un enfoque integral (el sistema) así como un enfoque dimensional (algunas de las dimensiones) en el estudio de los procesos de integración. El enfoque integral permite trabajar todo el sistema; el enfoque dimensional faculta el trabajo de una dimensión específica. El trabajo sobre una dimensión es importante porque nos pone frente a una realidad específica, diferente por su naturaleza y rol de las otras constitutivas del sistema. Este trabajo permite ver y valorar desde un inicio aquello que solamente es germinal y no muy evidente; aquello que los "economicistas" (sobre todo los neoliberales) tratan como prescindible y desechable. De esta manera, nosotros realizaremos un estudio de las dimensiones políticas de los sistemas de integración regional y subregional de ALyC, porque pensamos que en ellas se desenvuelve un proceso político que va tomando una forma determinada, lo cual concierne a los pueblos que han quedado comprendidos en dichos procesos de integración. Estas dimensiones políticas quedan manifiestas por un conjunto de evidencias que enumeramos a continuación de modo preliminar: Tratados, acuerdos, protocolos, estatutos y reglamentos; elites políticas, tecnocracias y burocracias; instituciones centrales y especializadas, comités y grupos de trabajo; sectores sociales (empresarios, trabajadores, ONGs), entre otros. Bien, respecto de estas dimensiones políticas, nosotros planteamos las siguientes interrogantes: ¿Qué entendemos por la dimensión política de un sistema de integración? ¿Cuál es su función? ¿Qué elementos están presentes y ausentes en su conformación? ¿Cuáles son sus rasgos más importantes? ¿Qué rol juegan dentro de un sistema de integración?

Para realizar nuestro trabajo de investigación, nosotros formulamos los siguientes planteamientos hipotéticos: Primero, los elementos políticos integradores se hacen presentes desde el momento mismo en que se firma un tratado de integración (la firma de un tratado es un acto fundamentalmente político). Segundo, las dimensiones políticas son muy elementales como iniciales son los sistemas de integración, pero si la dimensión política ha logrado una mayor avance es porque el sistema de integración también ha logrado una mayor evolución. Tercero, las dimensiones políticas cuentan con distintos grados de evolución institucional y, por lo tanto, poseen diferencias marcadas en sus esquemas institucionales. Cuarto, de las dimensiones políticas depende la gobernabilidad (dirección política y gestión pública) del proceso integrador. Quinto, en las dimensiones políticas se están sentando bases mínimas para la

formación de alguna forma de gobierno y autoridad política. Sexto, estas dimensiones políticas "formales" comienzan a ser abordadas por sujetos sociales diversos que demandan su lugar y rol en los procesos integradores, lo que prefigura posibles sociedades civiles.

Antes de continuar, es menester advertir al lector que este trabajo se sustenta, en lo fundamental, en una revisión documental exhaustiva y actualizada de tratados, acuerdos, protocolos, estatutos y reglamentos que han permitido encauzar los procesos de integración y dar forma a los sistemas de integración respectivos. En esta medida, la investigación aborda aspectos políticos formales, pero, sin duda, siempre se va más allá, aunque deliberadamente todavía no se busca introducir algunas facetas del análisis real y empírico. Esperamos, más adelante, en otro trabajo, poder ampliar este estudio.

1. Los tratados iniciadores de los procesos de integración regional y subregional

1.1. Antecedentes históricos

Dos etapas son importantes en la ya no tan corta historia de los procesos de integración de ALyC. Los años sesenta y setenta son representativos de la primera etapa de los procesos de integración regional y subregional. En el nivel regional las fechas de fundaciones más importantes son las siguientes: la ALALC en 1960, el PARLATINO en 1964 y el SELA en 1975. En el nivel subregional, las fechas importantes son: el ODECA/MCCA en 1960 y 1962, el Acuerdo de Cartagena ó Pacto Andino en 1969 y la CARICOM/MCC en 1973. Esto es, durante estos años en ALyC se logra impulsar un proceso de integración regional y tres procesos de integración subregional. En esta primera etapa, se retoma el ideal de unidad y autonomía de ALyC, pero esta vez se reflexiona sobre un proceso de integración capaz de formar una región. Esta experiencia está muy marcada por orientaciones políticas nacionalistas, desarrollistas, industrializantes y estatistas que fueron elaboradas por la CEPAL y los teóricos de la dependencia. Durante estos años se practicó una suerte de "regionalismo cerrado", es decir se buscaba construir la región con un enfoque de desarrollo "hacia adentro" y "para adentro".

Los años ochenta y noventa marcan una segunda etapa en el desenvolvimiento de los procesos de integración regional y subregional, por varias razones: se reestructuran y reimpulsan los procesos anteriores, se fundan nuevos procesos de integración subregional, se establecen numerosos acuerdos bilaterales (de orden comercial en lo esencial) y aparece el condicionante de una posible dinámica integradora continental impulsada desde el Norte, los EE.UU. y el

TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte). En el nivel regional: La ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) pasa a ser ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) en 1980, el Grupo de Río se forma en 1986, el PARLATINO (Parlamento Latinoamericano) es institucionalizado en 1987, surge la iniciativa para crear la CLAN (Comunidad Latinoamericana de Naciones) en 1991, la que es impulsada por el PARLATINO; el SELA (Sistema Económico Latinoamericano) es renovado y dinamizado en 1999, entre otros. En el nivel subregional: se funda el MERCOSUR (Mercado Común del Sur) en 1991, se crean la AEC (Asociación de Estados del Caribe) y el G-3 (Grupo de los Tres) en 1994, se inicia la reestructuración de la CARICOM (Comunidad del Caribe) en 1997 y del MCC (Mercado Común del Caribe) en 1999, la ODECA (Organización de Estados Centroamericanos) es reestructurada como SICA (Sistema de Integración Centroamericana) en 1991 y el MCCA (Mercado Común Centroamericano) en redimensionado como un subsistema de éste en 1993, finalmente, el Pacto Andino es transformado en la CAN (Comunidad Andina de Naciones) en 1996. En la segunda etapa, se preserva (relativamente) el ideal de unidad y autonomía de ALyC y se persiste en el proyecto de integración regional, a pesar de la influencia determinante del neoliberalismo. Durante estos años, como bien lo sabemos, se practicó la apertura y la inserción internacional y se puso el énfasis en el comercio y el mercado, lo cual influyó notablemente en la reestructuración y el relanzamiento de los procesos de integración; todos sin excepción fueron reorientados como mecanismos de inserción en el mercado global. Durante este período, la CEPAL elaboró el concepto de "regionalismo abierto" que, de alguna forma, propuso construir la región desde un enfoque de desarrollo "desde dentro", donde el "hacia fuera" de la apertura comercial no está descartado.

1.2. *Tratados y protocolos de reestructuración y reimpulso*

Como hemos podido constatar, durante la segunda etapa del proceso integrador ha tenido lugar una acción diplomática amplia y extensa por parte de las élites políticas gubernamentales con el fin de buscar los acuerdos necesarios para redefinir los procesos de la primera etapa, abrir nuevos procesos y relanzar la causa de la integración. Esta acción política internacional ha logrado plasmar un acervo documental impresionante de tratados, protocolos, resoluciones, reglamentos, recomendaciones, entre otros, tanto en el nivel regional como en el subregional. Este acervo documental político-jurídico sienta las bases de un posible derecho regional y de seis posibles derechos específicos subregionales; ellos han permitido encauzar, organizar y regular los procesos de integración.

1.2.1. *El nivel regional*

La reestructuración de la ALADI se realiza por medio del Tratado de Montevideo de 1980, que es el referente fundamental vigente. El Grupo de Río nace con la Declaración de Río de Janeiro de 1986. El PARLATINO, creado por la Declaración de Lima de 1964, será institucionalizado por el Protocolo de Lima de 1987; su Estatuto data de 1991 y la reforma de éste de 1995. El SELA, fundado por el Convenio de Panamá de 1975, será reorientado por la Declaración de La Habana de 1998. Finalmente, la CLAN es un proyecto en curso de realización; fue concebida por la Declaración de Cartagena del PARLATINO en 1991 y retomada inmediatamente por el Grupo de Río en su V Cumbre de diciembre del mismo año. El proyecto avanza hasta que el Grupo de Río resuelve constituir un Comité de Alto Nivel (integrado por representantes de las respectivas Cancillerías) para elaborar, conjuntamente con el PARLATINO, estudios para la creación de la CLAN. Este comité quedó instalado en la sede del PARLATINO en abril de 1996.

1.2.2. *En el nivel subregional*

La AEC fue creada por el Convenio Constitutivo de 1994. En 1995, en la Primera Reunión de Jefes Estado y de Gobierno, se formula la Declaración de Principios y Plan de Acción sobre Turismo, Comercio y Transporte, que le permitirá iniciar su proceso de implementación. El G-3 quedó definido por el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela de 1994.

El SICA es fundado como tal por el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos-ODECA, durante la XI Reunión de Jefes de Gobierno y de Estado Centroamericanos de 1991. Desde esta fecha hay otros hitos importantes que referir: El Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia de 1992; el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) de 1993; el Tercer Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas de 1994; los Compromisos de Masaya-Compromisos en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales de 1994; el Tratado de Integración Social Centroamericana de 1995; el Tratado Marco de la Seguridad Democrática en Centroamérica de 1995; los Lineamientos para el Fortalecimiento y la Racionalización de la Institucionalidad Regional de 1997, entre otros.

La CARICOM fue creada por el Tratado que Establece la Comunidad del Caribe- Tratado de Chaguanas de 1973. Este Tratado lleva como anexo el Tra-

tado del Mercado Común del Caribe, del mismo año. En este caso los cambios datan de los inicios de los años noventa y están sustentados en la Declaración del Gran Anse de los Jefes de Gobierno de 1989. Son importantes el Acuerdo para el establecimiento de una Asamblea de Parlamentarios Comunitarios Caribeños de 1992; el Protocolo I de enmienda al Tratado que Chaguaramas de 1997; el Protocolo II de enmienda al Tratado de Chaguaramas: Establecimientos, servicios y capital de 1997; la Declaración de Montego Bay de 1997; la Carta de la Sociedad Civil de 1997; el Protocolo IV de enmienda al Tratado de Chaguaramas: política comercial de 1999; el Acuerdo para el establecimiento de la Corte Caribeña de Justicia de 1999; el Consenso de Chaguaramas de 1999, entre otros.

La CAN se inicia en 1996 con el Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) ó el Protocolo de Trujillo. Ese mismo año se publicita la versión modificada del Acuerdo de Cartagena de 1969. También en este año se elabora el Tratado Modificador del Tribunal Andino de Justicia, cuyo Estatuto data de 1983 y su Tratado de Creación de 1979. En 1997 con el Protocolo de Sucre se introducen nuevas modificaciones al Acuerdo de Cartagena. En este mismo año se firma el Tratado de Creación del Parlamento Andino (modificado), que ya había sido creado con anterioridad en 1979. También son importantes de anotar el Acta de Guayaquil y la Declaración sobre Democracia e Integración de 1998, entre otros.

El MERCOSUR fue fundado por el Tratado de Asunción de 1991. Desde esta fecha ha evolucionado de manera sustantiva. De 1991 también data el Protocolo de Brasilia sobre solución de controversias. En 1994 se da el Protocolo de Ouro Preto ó Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR. En este año se dan también el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario no Técnico y el Protocolo de Medidas Cautelares. Estos entre los más importantes.

1.3. Derecho regional y derecho subregional

En el punto anterior hemos logrado presentar los universos normativos de cada uno de los procesos de integración en el nivel regional y subregional. Estos universos están conformados por tratados, convenios, protocolos, estatutos, declaraciones, resoluciones, reglamentos, etcétera, todo lo cual nos hace reflexionar sobre el nacimiento de posibles ordenamientos jurídicos de naturaleza regional y subregional.

¿Un derecho regional? ¿Varios derechos subregionales? Lo primero que habría que decir es que estos ordenamientos jurídicos presentan una menor

o una mayor evolución debido al tipo de tratado fundador y el nivel de integración que ha realizado y se propone alcanzar. Así, por ejemplo, en el nivel subregional, es muy notoria la diferencia entre los ordenamientos jurídicos de tres casos: AEC y G-3; SICA, CARICOM y CAN; MERCOSUR. En el nivel regional, la ALADI se semeja a la situación del grupo de AEC y G-3, aunque si la situamos en el contexto de la CLAN (un posible proyecto de región) tendremos un cuarto caso. Ahora bien, es importante anotar que este problema ya comienza a ser abordado y estudiado. Aquí mencionaremos el caso de la SICA y el MERCOSUR. En la SICA ya se ha introducido el concepto de "derecho comunitario centroamericano", tal como consta en el documento "El ordenamiento jurídico del Sistema de Integración Centroamericana" (página web del SICA), que estaría conformado por un derecho primario (tratados, convenios y protocolos básicos), un derecho complementario (tratados, convenios y protocolos que permiten implementar e institucionalizar los anteriores), un derecho derivado (las normas o reglas emanadas de los órganos e instituciones), resoluciones (decisiones sobre asuntos internos), reglamentos (de carácter general y obligatorios), acuerdos (específicos e individuales pero obligatorios) y recomendaciones (orientaciones para preparar resoluciones, reglamentos o acuerdos). En el MERCOSUR también se ha iniciado la reflexión sobre su ordenamiento jurídico, que prefieren llamar "derecho del MERCOSUR", el que está conformado por un derecho originario y un derecho derivado, como queda explícito en el documento de "Creación del <derecho del MERCOSUR>" de Jorge Horacio Lavopo (página Web del MERCOSUR).

Al respecto habría que decir que estos ordenamientos jurídicos han logrado convertirse en el sustento de la institucionalización de los procesos de integración regional y subregional y, por lo tanto, de su configuración como iniciales sistemas de integración. En todos los casos de procesos de integración estudiados se han fundado instituciones afines y diversas según el grado de integración alcanzado, como lo veremos más adelante.

2. La situación actual de la institucionalización

En esta parte haremos una presentación descriptiva de cada uno de los procesos de integración que estamos investigando, la cual tendrá como referente empírico los organigramas institucionales que hemos elaborado.

2.1. Niveles de integración económica

Todos los procesos de integración regional y subregional fueron fundados formalmente por tratados de naturaleza económica y entraron en vigencia

con el despliegue de la actividad comercial, lo cual no contradice la presencia formal y real de elementos sociales, culturales y políticos. En la segunda etapa de la integración este rasgo central sigue estando presente, pero los elementos sociales, culturales y políticos cobran mayor importancia. Posiblemente en la tercera etapa de la integración, que se abre desde este año 2000, los procesos de integración impulsen la constitución de sistemas de integración mejor conformados (además de la dimensión económica, lugar para las dimensiones social, cultural y política) y más equilibrados (rol creciente de las dimensiones social, cultural y política).

Entonces, la dimensión económica de la integración es un referente importante para el estudio de las dimensiones social, cultural y política; es en relación con la evolución de ella que formalmente se viene reconociendo y dando lugar a las otras dimensiones. En consecuencia, la evolución de las dimensiones social, cultural y política aparecen supeditadas en su desenvolvimiento a la dimensión económica y, debido a esto, muchas veces, elementos reales no-económicos, importantes para el desarrollo de los procesos de integración, no son tomados en cuenta y quedan excluidos.

El panorama general de la integración económica regional y subregional (CUADRO N° 1) es bastante heterogéneo si tenemos en cuenta el nivel de integración alcanzado y el objetivo de integración propuesto. La ALADI es un Área de Preferencias Económicas, la AEC y el G-3 solamente han logrado conformar zonas de libre comercio. Además, la AEC y el G-3 solamente se proponen realizar plenamente zonas de libre comercio, mientras que la ALADI tiene como objetivo llegar hasta la realización de un mercado común. El SICA, la CARICOM, la CAN y el MERCOSUR han alcanzado el nivel de integración de uniones aduaneras, todas imperfectas. Además, el SICA tiene como objetivo conformar una unión económica y la CARICOM, la CAN y el MERCOSUR se proponen como objetivo llegar hasta el nivel de mercados comunes. Esta situación de la integración económica regional y subregional nos hace pensar en el bajo nivel de integración económica de los tres primeros casos y en el un poco más avanzado nivel de integración económica de los cuatro otros casos. Ahora bien, se puede anotar que, por los objetivos explícitos, la AEC y el G-3 no tienen posibilidades para evolucionar, pues su horizonte está cerrado; en cambio la ALADI, el SICA, la CARICOM, la CAN y el MERCOSUR si tienen posibilidades de evolución, pues sus respectivos horizontes se encuentran abiertos, mucho más aún el de la SICA.

2.2. Los organigramas institucionales básicos

La situación de la integración económica regional y subregional, que hemos presentado líneas arriba, junto a los aspectos sociales, culturales y políticos

presentes desde el inicio, es el texto sobre el cual se ha procedido a fundar instituciones en cada uno de los procesos integradores respectivos. En esta medida, se puede constatar el desenvolvimiento de procesos de institucionalización específicos para cada proceso de integración regional y subregional; esto es, reestructuración, fortalecimiento y creación de instituciones como necesidad objetiva en la medida del avance del proceso integrador. En el apartado 1.2. se pueden ver con claridad las fechas más importantes de la creación de instituciones en cada proceso de integración, durante las décadas de los años ochenta y noventa.

Si tomamos como referente estas dos últimas décadas y damos por sentado cada proceso de institucionalización, para el año de 1999 un estado de las instituciones puede establecerse en cada proceso de integración regional y subregional. Para lograr este propósito presentaremos el organigrama institucional respectivo, a fin de visualizar y describir el organismo institucional constituido.

2.2.1. La CLAN

La CLAN es un proyecto que se propone impulsar el proceso de integración regional por medio de la creación de condiciones socio-culturales que permitan la proximidad, contacto e integración de las naciones latinoamericanas. Es un proyecto que busca trabajar la integración de los pueblos latinoamericanos, su énfasis está puesto en crear bases para la integración "desde abajo"... La CLAN es promovida por el PARLATINO y un Comité de Alto Nivel que se instaló en la sede de éste en abril de 1996. Ahora bien, si este proyecto lograra avanzar podría paulatinamente abarcar y cohesionar el proceso de integración que tiene lugar "desde arriba", es decir las experiencias de la ALADI, el PARLATINO, el SELA y el Grupo de Río.

En el ámbito regional la ALADI, el PARLATINO, el SELA y el Grupo de Río, como es conocido, son instituciones autónomas, no forman un organismo institucional, aunque han logrado establecer correspondencias mínimas. Esto lo podemos percibir en el ORGANIGRAMA 1. Además podemos añadir que si bien los organigramas de estas cuatro instituciones son todavía sencillas, sus funciones están bien definidas: la ALADI es económica-comercial, el PARLATINO es política-legislativa, el SELA es de apoyo técnico y el Grupo de Río es política-directiva. Ahora bien, también se puede percibir que del posible establecimiento de relaciones de estas cuatro instituciones y de la CLAN podría surgir algo sumamente novedoso.

2.2.2. La AEC

Este proceso de integración se ha dotado de un organismo institucional sencillo conformado por ins-

tuciones de carácter político y administrativo; las instituciones políticas tienen mayor importancia que la administrativa. La Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno y el Consejo de Ministros juegan roles centrales, complementados por los Comités Especiales y asistidos por una Secretaría.

2.2.3. El G-3

También este proceso de integración cuenta con un organismo institucional sencillo compuesto por instituciones políticas y administrativas; las instituciones administrativas tienen mayor importancia que las políticas. En este caso la Reunión de Presidentes es una institución informal, no contemplada en el Tratado y el Tribunal Arbitral es ad-hoc; mientras que la Comisión Administradora, las Secciones Nacionales y los Comités, Subcomités y Grupos de Trabajo se encuentran en el centro del esquema.

2.2.4. El SICA

En este proceso de integración, como en los dos que siguen, encontramos un organismo institucional complejo conformado por instituciones políticas, administrativas, económicas, sociales y culturales. Las instituciones políticas ocupan el centro del organismo, son las más importantes; las instituciones administrativas están bien definidas; también está presente un órgano social de consulta. Ahora bien, todo este esquema institucional tiene continuidad en cuatro subsistemas, que se están respectivamente organizados. Entre las instituciones políticas se encuentran la Reunión de Presidentes, el Parlamento Centroamericano, la Corte Centroamericana de Justicia, la Reunión de Vicepresidentes y el Consejo Ministerial de Relaciones Exteriores. Las instituciones administrativas son el Comité de Enlace y la Secretaría General. También ocupa un lugar el Comité Consultivo de los sectores sociales. Además el esquema institucional viene acompañado de cuatro subsistemas: Subsistema de Integración Económica, Subsistema de Integración Social, Subsistema de Integración Cultural³ y Subsistema de Integración Política; cada uno de ellos cuenta con su respectivo esquema institucional.

2.2.5. La CARICOM

Este proceso de integración, en cuanto a su institucionalización, se presenta como un caso similar al anterior, pese a la existencia de algunas diferencias marcadas. La complejidad alcanzada por el organismo institucional es notable; además de las instituciones políticas centrales y la institución administrativa respectiva, que están asesorados por va-

rios comités técnicos, existe un conjunto importante de instituciones. Entre las instituciones políticas se encuentran la Conferencia de Jefes de Gobierno, el Consejo Comunitario de Ministros, los Consejos Ministeriales y la Corte Caribeña de Justicia (de reciente creación). Tres Comités asesoran a estas instancias políticas. La Secretaría Comunitaria se encarga del apoyo administrativo. Además están las Instituciones de la Comunidad que desempeñan funciones ecológicas, ambientales y meteorológicas; salud, nutrición y alimentación; educación e investigación, así como funciones legislativas por la Asociación de Parlamentarios de la Comunidad Caribeña. También están presentes las Instituciones Asociadas para cumplir con funciones financieras, jurídicas y de enseñanza superior universitaria. Todas estas instituciones, si bien están agrupadas en dos categorías, no han dado lugar todavía a la organización de subsistemas como en el caso anterior.

2.2.6. La CAN

La institucionalización de este proceso de integración está algo más avanzada que la CARICOM pero un poco menos evolucionada que la SICA. También la complejidad alcanzada por el organismo institucional es notable. La CAN está conformada por los Estados soberanos y el Sistema Andino de Integración (SAI). El SAI comprende y agrupa a todos los órganos e instituciones. En él las instituciones políticas son las más importantes y se encuentran en el centro del esquema institucional. La institución administrativa siempre en su lugar. Dos órganos sociales de consulta están presentes. Además, el esquema institucional está complementado por un conjunto de instituciones que realizan funciones diversas. Entre las instituciones políticas tenemos el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión, el Parlamento Andino y el Tribunal de Justicia. La función administrativa es implementada por una Secretaría General. En los dos Consejos Consultivos participan los sectores empresarial y laboral. Las instituciones complementarias cumplen funciones financieras, sociales y culturales.

2.2.7. El MERCOSUR

El proceso de integración del MERCOSUR ha logrado erigir un organismo institucional que presenta diferencias respecto de todos los demás. Las instituciones están más definidas que en el caso de la AEC y el G-3, pero con menor evolución respecto del caso del SICA, la CARICOM y la CAN. En este caso las instituciones políticas son siempre centrales. La institución administrativa ocupa su lugar respectivo y tiene

3 Aquí hay un cambio reciente que debemos anotar. El subsistema de integración cultural ha sido remplazado por el **subsistema de integración ambiental**. La organización del SICA no cambia en lo fundamental, se mantiene el número de cuatro subsistemas.

presencia un órgano social de consulta. Veamos las instituciones políticas. No se encuentra una institución exclusiva de los Jefes de Gobierno y de Estado. El Consejo del Mercado Común es el máximo órgano político, sus titulares son los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, pero en sus reuniones participan los Jefes de Gobierno y de Estado. Entre las otras instituciones políticas encontramos el Grupo del Mercado Común, la Comisión de Comercio, una Comisión Parlamentaria Conjunta y un Tribunal Ad-hoc. Una Secretaría se encarga de las funciones administrativas. Y un Foro Consultivo Económico y Social posibilita la participación de algunos sectores sociales.

2.3. Los cuatro casos de procesos de institucionalización

A partir de las descripciones de la situación del organismo institucional y de la presentación del respectivo esquema institucional para cada proceso de integración, ya es posible discernir cuatro casos de procesos de institucionalización:

- Primer caso, la CLAN: la institucionalización, vista en conjunto, es avanzada pero no-sistémica; no se ha conformado un organismo institucional.
- Segundo caso, la AEC y el G-3: la institucionalización es sencilla (de evolución mínima y elemental) y sistémica; se han formado pequeños organismos institucionales.
- Tercer Caso, el SICA, la CARICOM y la CAN: la institucionalización es de las más avanzadas (de máxima evolución y complejidad) y sistémica; se han formado grandes organismos institucionales.
- Cuarto Caso, el MERCOSUR: la institucionalización es de avance mediano (de evolución intermedia) y sistémica; se ha formado un mediano organismo institucional.

3. Análisis de los esquemas institucionales

En esta parte procederemos a realizar el análisis de los organismos institucionales de cada uno de los procesos de integración que estamos trabajando. Nos ocuparemos de las instituciones componentes de cada esquema institucional, de su organización y funcionamiento, así como de los actores presentes, semi-presentes y ausentes en cada uno de ellos. También abordaremos el nivel de integración política de cada institución en el respectivo esquema institucional, con la finalidad de observar el rol que juegan los estados nacionales por medio de algunas de sus instituciones. Este trabajo de análisis institucional se hará sobre la base de los respectivos cuadros analíticos que hemos elaborado.

3.1. La CLAN

La Comunidad Latinoamericana de Naciones se encuentra todavía al estado de proyecto, impulsado por un Comité de Alto Nivel y el PARLATINO. Este proyecto se propone crear la identidad y fundar la ciudadanía latinoamericanas e impulsar la conformación de una sociedad civil regional, donde quepan y se desarrollen las acciones de los nuevos ciudadanos y de las nuevas organizaciones civiles, políticas y académicas que se vienen formando desde tiempos atrás hasta la actualidad: CELAM, Confederación Indígena, Movimiento de Mujeres, Foro de Sao Paulo, COPPPAL, ALAS, FLACSO, etcétera. En esta perspectiva el PARLATINIO viene trabajando en la implementación de diversos proyectos como educación, salud, medio ambiente, seguridad alimentación, defensa del consumidor, legislación y políticas anticorrupción, defensa y seguridad pública, etcétera.

El Grupo de Río, es un foro político donde se delibera sobre asuntos regionales y se estimula los procesos de cooperación e integración regional. Está animado por la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, la Troika y la Reunión de Cancilleres. Es un foro político, que se reúne anualmente desde la fecha de su fundación. El rol de este foro es fundamental en la política regional, porque viene funcionando como órgano regional "político directivo", puesto que delibera y dirige en la región. El PARLATINO, es un órgano legislativo regional en formación, está dotado de un esquema institucional adecuado, pero no cuenta con capacidad legislativa. Entre las instituciones que lo dinamizan se encuentran la Asamblea, la Junta Directiva y las Comisiones Permanentes. El PARLATINO es un buen promotor del proceso de integración regional.

La ALADI es un órgano económico regional, animado por un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y una Conferencia de Evaluación y Convergencia. La ALADI impulsa un proceso de integración económica que solamente ha logrado consolidar un Área de Preferencias Económicas entre once países de la región, a los cuales se ha sumado Cuba en 1998. El SELA es un órgano técnico de promoción y apoyo de la integración regional. En su esquema institucional resaltan los roles del Consejo Latinoamericano y los Comités de Acción.

Respecto de estos órganos regionales podemos decir lo siguiente: 1. No están todavía formalmente relacionados. 2. Existe una relativa dispersión entre ellos que trata de ser superada estableciendo coordinaciones. 3. Estos órganos no logran constituir un organismo institucional regional. 4. Cada uno de los cuatro órganos son de carácter intergubernamental formal, es decir los cuatro órganos regionales reposan totalmente sobre los estados nacionales, sus respectivos gobiernos y élites políticas nacionales. La

excepción es la Secretaría General de la ALADI que cuenta con capacidades supranacionales. 5. Los actores oficiales previstos son gubernamentales, fundamentalmente miembros de los poderes ejecutivos nacionales y representantes de los parlamentos nacionales. 6. La ALADI tiene prevista la participación de los sectores empresarial y laboral dentro de sus Organos Auxiliares, que son de consulta asesoramiento y apoyo técnico.

Es indispensable, para poder continuar, pasar a la definición de dos conceptos que usaremos recurrentemente. Intergubernamental: órgano animado por los gobiernos nacionales y basado en alguna institución estatal nacional. Si es solamente deliberativo y no está contemplado en los tratados y acuerdos, es informal. En cambio si es resolutivo y está contemplado en los tratados y acuerdos es formal. En el nivel de integración política intergubernamental la decisión depende de los gobiernos nacionales; su procesamiento es colectivo pero su forma es única. Supranacional: órgano animado por personal directivo autónomo de los gobiernos nacionales, es resolutivo y cuenta con personalidad jurídica internacional. En el nivel de integración política supranacional la decisión depende de la autoridad política constituida en la dirección de cada institución, puesto que ella cuenta con poderes, prerrogativas y competencias propias que le han sido transferidas por los gobiernos centrales de los respectivos estados nacionales.⁴

La CEPAL y el INTAL, como órganos regionales de organismos internacionales (ONU y BID) han jugado y juegan roles muy importantes en el impulso de la dinámica política regional. De la CEPAL, animada por Raúl Prebisch, vino una primera reelaboración del proyecto integrador latinoamericano y el planteamiento de creación de un «mercado común latinoamericano». ⁵ Es muy conocido, el documento de la CEPAL «El Mercado Común Latinoamericano», publicado en 1959 ⁶, entre otros. El INTAL, de más reciente creación, data de 1964. Tanto la CEPAL como el INTAL con sus funciones de asesoría e investigación trabajan las cuestiones relativas a la integración regional.

3.2. La AEC

Este proceso de integración está dotado de un organismo institucional conformado por tres órganos políticos y un órgano administrativo. Los órganos políticos: la Reunión de Jefes de Estado, el Consejo de Ministros y los Comités Especiales, son los dinamizadores del esquema institucional. Los dos primeros conforman algo semejante a un “poder ejecutivo”. El órgano administrativo: la Secretaría, tiene

una función de apoyo. Sus características institucionales más importantes son: 1. Existe un organismo institucional cuyo esquema institucional está cohesionado y es coherente. 2. Los órganos políticos son de carácter intergubernamental formal; se sustentan en los poderes ejecutivos de los estados nacionales, específicamente en las instituciones presidenciales y algunos ministerios. La Secretaría es de naturaleza supranacional. 3. Los actores oficiales son las élites políticas gubernamentales nacionales y un grupo inicial de funcionarios supranacionales. 4. Los actores sociales, previstos por el Acuerdo N° 5 de 1995, solamente pueden participar con carácter consultivo en las sesiones abiertas del Consejo de Ministros y de los Comités Especiales, es decir su rol es muy marginal.

Ahora bien, hay un hecho muy importante que debe ser anotado en este lugar. En el contexto espacial en el que se desenvuelve la AEC, la región del Gran Caribe, donde están presentes e interactúan el G-3, la CARICOM y el SICA, ha logrado iniciarse y desarrollarse una experiencia de conformación de una sociedad civil regional, impulsada por actores sociales en proceso de transnacionalización, que se reúnen anualmente en el Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe desde noviembre de 1997, fecha en que fue constituido e institucionalizado. Los objetivos fundamentales del Foro se dieron a conocer en una Carta Abierta a los Ministros Miembros del Consejo de la Asociación de Estados del Caribe, durante la IV Cumbre Ministerial de la AEC de noviembre de 1997. Los objetivos principales que se enumeran son los siguientes: 1. Potenciar la riqueza de la diversidad cultural y étnica que caracteriza al Gran Caribe. 2. Promover iniciativas que incidan en la formulación e implementación de políticas públicas, que respondan a las aspiraciones y demandas de justicia y participación de los diversos sectores de la sociedad civil. 3. Priorizar en el marco de la integración del Gran Caribe la perspectiva de género y la sostenibilidad ambiental. 4. Sistematizar los temas prioritarios de las organizaciones y actores sociales, transmitiendo esas prioridades a los gobiernos y organismos de integración. 5. Institucionalizar y operativizar los mecanismos pertinentes de participación de los actores sociales en los procesos de integración subregional, regional, hemisférica y global, en la forma de decisiones relacionada con estos procesos. 6. En suma, estimular una cultura de la integración solidaria del Gran Caribe que fortalezca su identidad en un mundo globalizado.⁷ Solamente agregaremos que esta es una experiencia inédita y prometedora, pues estamos ante el nacimiento de una sociedad civil regional y su inicial participación en la construcción de procesos de

4 Ver la definición de supranacionalidad en Yves Lacoste (dirección), *Dictionnaire de Géopolitique*, Ed. Flammarion, París, 1993.

5 Puede consultarse José Manuel Salazar: «El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch», *Revista de la CEPAL* No 50, agosto de 1993.

6 Naciones Unidas, *El Mercado Común Latinoamericano*, México D.F., julio de 1959.

7 Consultar *1er Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe. Documentos*. Cartagena de Indias, Colombia, 23 al 26 de noviembre de 1997, CRIES-INVESP, Caracas, marzo de 1998.

integración con rasgos amplios, democráticos y socialmente incluyentes.

3.3. *El G-3*

Este proceso ha logrado dotarse de dos órganos políticos y tres administrativos. Los órganos políticos: la Reunión de Presidentes y un Tribunal Arbitral ad-hoc. Los órganos administrativos: la Comisión Administradora, las Secciones Nacionales y los Comités, Subcomités y Grupos de Trabajo. El esquema institucional está animado por la Reunión de Presidentes y la Comisión Administradora. Veamos sus características sobresalientes: 1. Existe un organismo institucional cuyo esquema institucional está cohesionado y es coherente. 2. El esquema institucional es totalmente intergubernamental, pues el Tribunal Arbitral es el eslabón final de un procedimiento jurídico, por lo tanto es temporal. Ahora bien, como en el esquema institucional el órgano presidencial es de carácter informal, la Comisión Administradora resulta ser el órgano central y más importante. Este esquema institucional se apoya en los poderes ejecutivos de los respectivos estados nacionales, específicamente las instituciones presidenciales y ministeriales o similares. 3. Entre los actores oficiales encontramos las élites políticas gubernamentales, funcionarios y representantes de las partes. 4. Los actores sociales no están presentes en el esquema institucional.

3.4. *El SICA*

En este proceso de integración el organismo institucional está compuesto por cinco órganos políticos, dos administrativos y un social. Además, este organismo institucional comprende cuatro subsistemas: Subsistema de Integración Económica, Subsistema de integración social, Subsistema de Integración Cultural⁸ y Subsistema de Integración Política. Los órganos políticos: la Reunión de Presidentes, la Reunión de Vicepresidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia, son los dinamizadores centrales del esquema institucional. Los tres primeros forman un "poder ejecutivo" de naturaleza intergubernamental formal. El Parlamento es un "poder legislativo" de naturaleza supranacional. La Corte de Justicia es un "poder judicial" de naturaleza supranacional. Los órganos administrativos son el Comité de Enlace y la Secretaría General; cumplen tareas de ejecución y apoyo de las políticas y mandatos de los órganos superiores. La Secretaría General centraliza las funciones secretariales específicas de los subsistemas. El primero es

de naturaleza intergubernamental formal y la secretaría es supranacional. El órgano social es un Comité Consultivo Unico, que presta asesoría a los órganos administrativos y políticos, está integrado por los representantes de los sectores sociales. Los subsistemas de integración económica, social y cultural⁹ cuentan con una organización específica: un Consejo de Ministros, un Consejo Sectorial de Ministros, una Secretaría específica centralizada por la Secretaría General y el respectivo Comité Consultivo, donde tiene lugar la participación de los sectores sociales respectivos. Además, cada uno de estos tres subsistemas agrupan un conjunto de instituciones especializadas en diversas funciones. Se entiende que el subsistema de integración política está constituido por las instituciones políticas, administrativas y sociales centrales del esquema institucional. Además, este subsistema es complementado por un Modelo de Seguridad democrática, que también dispone de su propio esquema institucional.

Los rasgos más significativos del esquema institucional del SICA son: 1. Estamos ante un organismo institucional cohesionado, coherente y muy desarrollado en base a la organización de subsistemas específicos. 2. Sus órganos políticos realizan funciones ejecutivas, legislativas y judiciales. Los tres órganos ejecutivos son de naturaleza intergubernamental formal y se sustentan en las instituciones políticas ejecutivas de los estados nacionales, las instituciones presidenciales y los ministerios respectivos. El órgano legislativo es de carácter supranacional y emana de elecciones directas y populares, con la excepción de un país. El órgano judicial es también de carácter supranacional. De los dos órganos administrativos, el Comité de Enlace es intergubernamental formal y la Secretaría general es supranacional. Finalmente, el Comité Consultivo es de naturaleza intergubernamental formal. Aquí se puede remarcar el aumento de los rasgos supranacionales como la persistencia de los rasgos intergubernamentales en el esquema institucional, pues las funciones legislativas, judiciales y secretariales ya no dependen más de los gobiernos nacionales, pero las funciones ejecutivas, por el contrario, son dependientes de ellos. 3. Los actores oficiales son élites políticas ejecutivas y funcionarios de los gobiernos y estados nacionales, también parlamentarios, jueces y funcionarios supranacionales. 4. Los actores sociales participan en el Comité Consultivo Unico y en los Comités Consultivos de los subsistemas económico, social y cultural.

3.5. *La CARICOM*

El organismo institucional de este proceso de integración está conformado por cuatro órganos polí-

⁸ Tener presente la nota anterior, pues este subsistema ha sido remplazado por el subsistema de integración ambiental.

⁹ De igual modo tener presente las dos notas anteriores.

ticos, un administrativo, diez instituciones comunitarias y cuatro instituciones asociadas. Los órganos políticos: la Conferencia de Jefes de Gobierno, el Consejo Comunitario de Ministros, los Consejos Ministeriales y la Corte Caribeña de Justicia, son los impulsores del proceso y dinamizadores del esquema. De estas cuatro instituciones políticas, las tres primeras forman un "poder ejecutivo" de carácter intergubernamental formal. La cuarta institución, es un naciente "poder judicial" de naturaleza supranacional. Aquí hace falta el órgano legislativo. En efecto, hay un núcleo legislativo inicial que es clasificado como Institución de la Comunidad, se trata de la Asociación de Parlamentarios de la Comunidad Caribeña. El órgano administrativo, la Secretaría Comunitaria, es supranacional. Es importante anotar que las Instituciones de la Comunidad y las Instituciones Asociadas, por su número elevado y las funciones diversas que realizan, muy bien podrían ser agrupadas según sus especificidades para dar paso a la organización de los subsistemas económico, social, cultural y político.

Las características más importantes de este esquema institucional son: 1. Este es un esquema cohesionado y coherente, además en proceso de desarrollo. 2. Los órganos políticos implementan funciones ejecutivas y judiciales. La función legislativa es todavía marginal. Las instituciones políticas ejecutivas son de naturaleza intergubernamental formal y, por lo tanto, dependen de los poderes ejecutivos de los estados nacionales, específicamente de las instituciones presidenciales y ministeriales. En cambio, la institución judicial, de reciente creación, es de índole supranacional. La institución administrativa también es supranacional. En este esquema se puede notar una combinación entre instituciones intergubernamentales y supranacionales. 3. Los actores oficiales son las élites políticas gubernamentales de los poderes ejecutivos nacionales, un cuerpo de jueces supranacionales y un grupo de funcionarios supranacionales. 4. Los actores sociales no participan directamente en el esquema institucional. En la Carta de la Sociedad Civil se contempla la participación de los actores sociales por medio de un Comité Nacional en cada Estado. En cada Comité Nacional está prevista la actuación de los representantes del Estado nacional, los actores sociales (asociaciones de empresarios, organizaciones de trabajadores y organizaciones no-gubernamentales) y personalidades reconocidas. Estos comités nacionales están vinculados con la Secretaría Comunitaria, a la cual hacen llegar sus respectivos informes. La Secretaría eleva hacia la Conferencia de Jefes de Estado los informes recibidos. Al respecto, anotamos que en la Carta de la Sociedad Civil no se contempla el rol de actores sociales subregionales.

3.6. La CAN

En esta subregión el organismo institucional (el SAI) está integrado por cinco órganos políticos, un órgano administrativo, un órgano administrativo y dos órganos sociales. De los cinco órganos políticos, los tres primeros conforman prácticamente un "poder ejecutivo" intergubernamental: el Consejo Presidencial, el Consejo de Ministros y la Comisión. El Parlamento Andino es un "poder legislativo" supranacional en proceso de formación. El Tribunal de Justicia es un "poder judicial" también supranacional. Estos cinco órganos políticos son los promotores del proceso de integración y los dinamizadores del esquema institucional. El órgano administrativo, la Secretaría General, tiene rango supranacional. Los órganos sociales, los Consejos Consultivos, son intergubernamentales. El esquema institucional está provisto de un conjunto de instituciones económicas, sociales y culturales, las cuales fácilmente podrían organizarse en subsistemas.

Ahora veamos una síntesis de los rasgos más salientes del esquema institucional: 1. El esquema institucional está cohesionado, es coherente y ha alcanzado un desarrollo importante. 2. Las instituciones políticas cumplen funciones ejecutivas, legislativas y judiciales. Las instituciones ejecutivas son de carácter intergubernamental formal, es decir reposan sobre los poderes ejecutivos nacionales, más precisamente sobre las instituciones presidenciales nacionales y los ministerios de relaciones exteriores. La institución legislativa se encuentra formando su propio cuerpo de legisladores supranacionales. En cambio, la institución judicial cuenta con un cuerpo definido de magistrados con capacidades supranacionales. La Secretaría General que es de rango supranacional, está dotada de un secretario y un cuerpo de funcionarios con capacidades supranacionales. En los Consejos Consultivos los sectores empresarial y laboral cuentan con capacidades intergubernamentales, son los representantes de los respectivos sectores sociales nacionales. 3. Los actores oficiales son élites políticas ejecutivas nacionales, un grupo de parlamentarios supranacionales, un cuerpo de magistrados supranacionales y un conjunto de funcionarios con rango supranacional. 4. Los actores sociales previstos son solamente los empresarios y los trabajadores.

3.7. El MERCOSUR

En este proceso de integración encontramos un organismo institucional que ha evolucionado rápidamente. Está conformado por cuatro órganos políticos, un órgano administrativo y un órgano social. Los órganos políticos son los animadores del esquema institucional. El Consejo, el Grupo y la Comisión de Comercio insinúan un "poder ejecutivo" intergu-

bernamental formal, a pesar de que no hay una institución presidencial específica. La función legislativa es implementada por un Comisión Parlamentaria Conjunta, es decir, estamos ante un germen de posible "poder legislativo" intergubernamental. La función judicial se realiza por medio de un procedimiento que, en algunas ocasiones, puede dar lugar a la conformación de un Tribunal Ad-Hoc de rasgo supranacional. Para la función administrativa se ha creado una Secretaría de rango supranacional. El órgano social es estrictamente de consulta para los empresarios y trabajadores.

La síntesis de las características más importantes del esquema institucional sería: 1. Este también es un esquema cohesionado y coherente, pero las instituciones políticas no están cabalmente definidas y consolidadas. 2. Aquí las cuatro instituciones políticas son de naturaleza intergubernamental. Las instituciones ejecutivas reposan sobre los poderes ejecutivos nacionales, fundamentalmente los ministerios y secundariamente las instituciones presidenciales. La institución legislativa depende de los parlamentos nacionales. La institución judicial está solamente insinuada. En cambio, la Secretaría es supranacional. En el Foro Consultivo están presentes los sectores económicos y sociales. 3. Los actores oficiales son las élites políticas ejecutivas nacionales, un grupo de parlamentarios y un conjunto de funcionarios supranacionales. 4. Los actores sociales previstos son los representantes de los sectores empresariales y de los trabajadores.

4. Las formas institucionales

En este apartado procederemos a sistematizar los desarrollos que hemos realizado hasta el momento. Para ello clasificaremos los esquemas institucionales de cada uno de los procesos de integración según sus rasgos comunes y diferencias y trataremos de construir una tipología en función de las formas institucionales (configuración de las instituciones) que hemos descrito y analizado. Antes será menester introducir algunos conceptos que serán de utilidad. En un sistema de integración regional o subregional la dimensión política (un subsistema político) está constituyéndose a partir de la relación de instituciones públicas e instituciones civiles, esto es la interrelación entre un esquema institucional básico y una sociedad civil naciente y, por lo tanto, entre actores políticos y administrativos oficiales y actores sociales. Esta dimensión tiene su propia dinámica política, que es la resultante del funcionamiento de las instituciones y la acción de los actores políticos y sociales. Las instituciones políticas y administrativas aseguran la

dirección política y la gestión pública del respectivo proceso de integración, esto es el gobierno regional o subregional. Las instituciones sociales aseguran la participación de los actores sociales en el proceso de integración. La dimensión política realizará una gobernabilidad democrática si se cumplen los requisitos de legalidad (respeto del derecho regional o subregional) y de legitimidad (si hay participación democrática de los actores sociales regionales y si las autoridades públicas regionales o subregionales son electas vía elecciones democráticas).

Dos conceptos más necesitan de definición. Neoliberal: ajuste, liberalización de precios, flexibilización laboral, apertura y fortalecimiento del mercado, desregulación económica, comercial y financiera, reducción del Estado (Estado mínimo), desactivación de las funciones sociales del Estado, privatización de lo público, restricción de la democracia representativa, individualismo extremo; una estrategia de desarrollo "hacia fuera". Neoestructural: industrialización, progreso técnico, transformación productiva y diversificación de las exportaciones; mercado complementado por la acción estatal, regulación de los movimientos de capital, el tipo de cambio, la política comercial y la tasa de interés; crecimiento sostenido e inserción dinámica en la economía internacional; renovación del Estado, esto es Estado promotor con una visión estratégica sobre el proceso de desarrollo y con sus funciones fortalecidas; diálogo y concertación con los sectores sociales y políticos; reducción de la pobreza, mayor equidad y justicia social; consolidación de la democracia; una estrategia de desarrollo "desde dentro".¹⁰

4.1. La forma institucional simple: AEC y G-3

El esquema institucional es mínimo, de naturaleza económico-comercial y administrativo. Las instituciones públicas y los actores oficiales están relacionados con la actividad comercial. Los actores sociales casi no están presentes, se encuentran prácticamente excluidos. Este esquema institucional es totalmente de naturaleza intergubernamental. La dimensión política es elemental o sencilla, las instituciones públicas no están en relación con una sociedad civil y los actores oficiales no interactúan con actores sociales. Las instituciones públicas aseguran el mínimo de dirección política y de gestión pública que se requiere. Las instituciones sociales todavía no tienen un lugar. La dinámica política es incipiente, es la resultante del funcionamiento de las instituciones públicas y del accionar de los actores oficiales en función de la actividad comercial. La dimensión política cuenta con legalidad pero no con legitimidad. La legalidad proviene de los tratados firmados por las élites políti-

10 Consultar Osvaldo Sunkel (compilador): *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América latina*, Rev. El Trimestre Económico, FCE, México, 1991.

cas gubernamentales nacionales y respaldados por los respectivos estados nacionales. La legitimidad está ausente porque no ha sido acordada por los actores sociales. Visto en conjunto, el sistema de integración es unidimensional, económico-comercial, esto debido al objetivo del proceso de integración que es un TLC. El enfoque del desarrollo en estos sistemas de integración es marcadamente "hacia fuera". Es importante anotar que estos dos procesos de integración fueron creados bajo influencia y con referencia del TLCAN, que es considerado como modelo neoliberal de proceso de integración regional.

4.2. *La forma institucional compleja: SICA, CARICOM y CAN*

El esquema institucional es muy avanzado y de máxima concreción, de naturaleza económica, social, cultural y política. El SICA destaca entre los tres. Las instituciones públicas cumplen funciones diversas. Las instituciones sociales tienen roles asignados. Los actores oficiales realizan actividades múltiples. Los actores sociales tienen una presencia importante. Este esquema institucional posee un fuerte rasgo intergubernamental combinado con ciertos aspectos de supranacionalidad. La dimensión política es complicada y compuesta, las instituciones públicas están en relación con una naciente sociedad civil y los actores oficiales interactúan con actores sociales emergentes. Las instituciones públicas aseguran la dirección política y la gestión pública necesaria. En el SICA se está definiendo un gobierno (sub)regional conformado por un poder ejecutivo, un poder legislativo y un poder judicial. Además el aparato administrativo público ya está en plaza y cobra importancia. La CAN y la CARICOM también siguen esa perspectiva de desenvolvimiento institucional. Las instituciones sociales y culturales existentes están haciendo posible la participación de los actores sociales y propiciando la constitución de una sociedad civil (sub)regional. La dinámica política cobra importancia en la medida de la interacción de las instituciones públicas y de la sociedad civil y de los actores oficiales y de los actores sociales. La dimensión política aunque legal es incipientemente legítima. La legalidad está sustentada en el respectivo derecho (sub)regional y respaldada por el órgano judicial en plaza, una Corte o un Tribunal de Justicia. Visto en conjunto, el sistema de integración es multidimensional, es decir económico, social, cultural y político, debido en gran medida a que el nivel de integración económica alcanzado es el de una unión aduanera y el objetivo de integración fijado es el de un mercado común o de una unión económica. El enfoque del desarrollo en estos sistemas de integración es "desde dentro";

esto en gran medida por la herencia estructural recibida como sistemas de la primera generación y su referencia a la UE, considerada un modelo neoestructural y total de proceso de integración regional.

4.2.1. *La forma institucional compleja no-sistema: CLAN*

Se trata de una variante. Hay una perspectiva de esquema institucional que, si se concreta, tendría un avance considerable, puesto que contaría con órganos políticos, administrativos, de apoyo técnico y sociales. Si el Grupo de Río, el PARLATINO, el SELA, la ALADI y otros proyectos, con las adecuaciones necesarias, se acoplaran en la CLAN tendríamos como resultante el esquema institucional del que hablamos. Mientras tanto, estos órganos institucionales, por separado, pero con correspondencias iniciales, cumplen funciones diversas. Por lo tanto, la dimensión política es potencial y la dinámica política virtual. Cada uno de los órganos institucionales mencionados dispone de su respectiva legalidad, más no así de una legitimidad. Aquí no se encuentra constituido todavía un sistema de integración, lo que hay es una posibilidad. Este posible sistema de integración se presentaría en términos multidimensionales y con un enfoque de desarrollo "desde dentro", pues tiene como objetivo alcanzar un mercado común, sus orígenes se encuentran en las experiencias de integración de la primera generación y su referente ha sido y es la UE.

4.3. *La forma institucional semi-compleja: MERCOSUR*

El esquema institucional es de avance intermedio entre la primera y la segunda forma de institucionalización. Las instituciones públicas no están bien definidas y menos las instituciones sociales. De igual modo sucede con los actores oficiales y los sociales. La intergubernamentalidad institucional es fundamental, aunque hay gérmenes de supranacionalidad. La dimensión política logra conformarse en términos intermedios de complicación y composición. La institución política ejecutiva existente, el Consejo, no está bien definida y diferenciada, pues reúne a Ministros y Presidentes. No hay todavía una institución presidencial específica. La institución política legislativa, solamente alcanza el rango de Comisión Parlamentaria Conjunta. La instancia jurídica es un procedimiento que puede dar lugar a la constitución de un Tribunal Arbitral. Un gobierno (sub) regional puede tener lugar. La institución administrativa está bien implantada. Estas instituciones públicas interactúan con una sociedad civil germinal,

que ya dispone de presencia institucional. Los actores oficiales de un posible ejecutivo son determinantes. Los actores sociales se encuentran presentes muy inicialmente. La dinámica política es todavía bastante oficial, pero nuevos actores sociales se constituyen y demandan su participación. La dimensión política que se está construyendo cuenta con la legalidad que le proporciona un derecho (sub)regional naciente, pero no dispone de legitimidad, aunque alguna dosis le llega de manera indirecta. Visto en su conjunto el sistema apuesta hacia una multidimensionalidad, puesto que rápidamente ha alcanzado el nivel de integración de una unión aduanera y se propone llegar hasta el nivel de un mercado común. El enfoque de desarrollo trabajado en este sistema de integración es un claro compromiso entre un "desde dentro" neoestructural y un "hacia fuera" neoliberal y entre el modelo TLCAN y el modelo UE.

Conclusiones

Las instituciones ocupan un lugar muy importante en los procesos de integración regional y subregional de América latina y el Caribe. Al respecto, queda en claro que existe una relación directa entre el proceso específico de institucionalización y el proceso general de integración regional o subregional; que determinadas instituciones corresponden a un determinado nivel de integración alcanzado. Así, resalta en importancia el hecho de que sea la propia dinámica endógena del proceso general de integración la que genera el ritmo del proceso de institucionalización. Esto queda corroborado, en términos generales, en las tres formas (institucional simple, institucional compleja e institucional semi-compleja) y una variante (institucional compleja no-sistémica) de institucionalización que hemos logrado establecer.

Las instituciones no se entienden sin el papel de los actores políticos y sociales, más aún cuando ellas son expresión de las relaciones socio-políticas que se establecen entre éstos. El rol jugado por los actores oficiales es central y determinante, mientras que el rol jugado por los actores sociales es periférico, marginal o nulo. En todo caso, las élites políticas gubernamentales, los funcionarios y técnicos están sumamente presentes, mientras que los actores sociales todavía están ausentes e inicialmente presentes. La exclusión de hecho de los actores sociales resta contenidos sociales, culturales y políticos a las formas institucionales existentes.

Las dimensiones políticas (o sistemas políticos) en proceso de construcción, que también pueden ser clasificadas en tanto simple, semi-compleja y compleja (con su variante), nos ponen sobre la pista del origen y de la evolución de gobiernos, aparatos administrativos y sociedades civiles, que al interactuar entre sí producen dinámicas políticas regionales y subregionales. Estas dinámicas están encauzadas por la legalidad respectiva, pero no están provistas de la adecuada legitimidad. La democracia es todavía una promesa incumplida, su realización paulatina en cada una de las dimensiones políticas no puede esperar más.

Finalmente, consideramos importante anotar que la cuestión institucional ha cobrado mucha actualidad en el seno de las instituciones regionales como el Grupo de Río, el PARLATINO, la ALADI y el SELA. En este sentido el nuevo Secretario Permanente del SELA, Embajador Otto Boye, al asumir el cargo el 1 de diciembre de 1999, ha expresado: "Vamos a abocarnos al estudio de una institucionalidad fuerte y eficaz para impulsar e implementar un proyecto serio de integración latinoamericana y caribeña".¹¹ De igual manera, la cuestión social se ha vuelto un problema vigente y de primera línea. Al respecto, el SELA expresa lo siguiente: "Los sectores económicos, laborales, políticos y culturales de América latina y el Caribe quieren ser parte de la integración. Sin embargo, ha resultado difícil encontrar mecanismos adecuados para incorporar sus inquietudes en los instrumentos formales acordados por los Estados en cada uno de los esquemas subregionales (...) Por ello, lo que se discute realmente no es tanto la necesidad de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración sino su presencia en el diseño del mismo. En las primeras etapas del movimiento de integración en América Latina y el Caribe se encontraron dificultades para la participación espontánea por parte de diversos sectores de la sociedad, porque el proceso no alcanzaba suficiente credibilidad. Actualmente, cuando la integración se consolida en varios frentes, el problema se plantea en términos inversos. Se trata de canalizar constructivamente los deseos de participación de los diferentes grupos de la sociedad".¹² La exposición de estas nuevas ideas sobre la importancia de la institucionalidad y de los actores sociales, que viene acompañada de una visión más amplia (económica, social, cultural y política) sobre la integración regional y subregional, posiblemente marcan el inicio de la tercera etapa de la integración en América Latina y el Caribe.

11 Consultar el Boletín Sobre Integración de América Latina y el Caribe No 30, SELA, diciembre de 1999.

12 Consultar el artículo "Caminos hacia la participación de la Sociedad Civil en los Procesos de Integración", en el Boletín sobre Integración de América Latina y el Caribe No 15, SELA, junio de 1998.

CUADRO 1
LOS SISTEMAS REGIONAL Y SUBREGIONALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Nivel de integración económica

Sistema Regional	Fecha de Constitución	Países Miembros	Nivel de Integración	Objetivo de la Integración
ALADI (Ex-ALALC)	18/febrero/1960	12	área de Preferencias Económicas ¹	Mercado común
Sistemas Subregionales	Fecha de Constitución	Países Miembros	Nivel de Integración	Objetivo de la Integración
AEC	24/junio/1994	25	Zona de libre comercio ²	Zona de libre comercio
G-3	13/junio/1994	3	Zona de libre comercio	Zona de libre comercio
SICA (Ex-MCCA)	13/diciembre/1960	6	Unión aduanera ³	Unión económica
CARICOM ⁴	4/julio/1973	15	Unión aduanera ⁵	Mercado común
CAN (Ex-PA)	26/mayo/1969	5	Unión aduanera ⁶	Mercado común ⁷
MERCOSUR	26/marzo/1991	4	Unión aduanera ⁸	Mercado común

Fuentes: Convenio constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe, 1994. Tratado de Libre comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, 1994. Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de Organización de estados Centroamericanos (ODECA), 1991; Declaración de Esquipulas I, 1986; Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), 1993. Tratado que establece la Comunidad del Caribe, 1973; Protocolo IV de enmienda al Tratado que establece la Comunidad del Caribe de 1973, 1999. Protocolo de Trujillo, 1996; Tratado del Acuerdo de Cartagena, 1996; Protocolo de Sucre, 1997. Tratado de Asunción, 1991, con cinco Anexos. Protocolo de Ouro Preto, 1994, más un Anexo.

Realización: GIIPRAL - GRUPO de INVESTIGACIÓN sobre INTEGRACIÓN POLÍTICA REGIONAL en AMÉRICA LATINA constituido por el Dr. Alberto Rocha Valencia, la Mtra. Marta Loza Vásquez, la Lic. Giovana Patricia Ríos Godínez y la Pasante Lourdes Patricia Iñiguez Torres -.

- 1 El área de Preferencias Económicas está conformada por una preferencia arancelaria regional, un acuerdo de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial.
- 2 La AEC se encuentra implementando este nivel de integración.
- 3 El PARLACEN, desde 1998, viene impulsando un proyecto para profundizar la integración política por medio de una Unión Centroamericana.
- 4 La CARICOM y el Mercado Común del Caribe son fundados en la misma fecha (en el último no participa Bahamas).
- 5 El TLC está consolidado, la Unión Aduanera es todavía imperfecta, pero se ha iniciado la implementación del Mercado Común.
- 6 Desde fines de 1995 entró en vigor la Unión Aduanera y se sigue perfeccionando la Zona de Libre Comercio.
- 7 En mayo de 1999 se reunió el XI Consejo Presidencial Andino y determinó, entre otras tareas, el establecimiento de un Mercado Común, que fue encomendado al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en coordinación con la Comisión y el Consejo Asesor en Cuestiones Económicas. En febrero del 2000, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores emitió la directriz que prevé la entrada en funcionamiento del Mercado Común el 31 de diciembre del 2005, a más tardar.
- 8 Se inicia el 1º. de enero de 1995 y tendrá plena vigencia hasta el 1º. de enero del 2006.

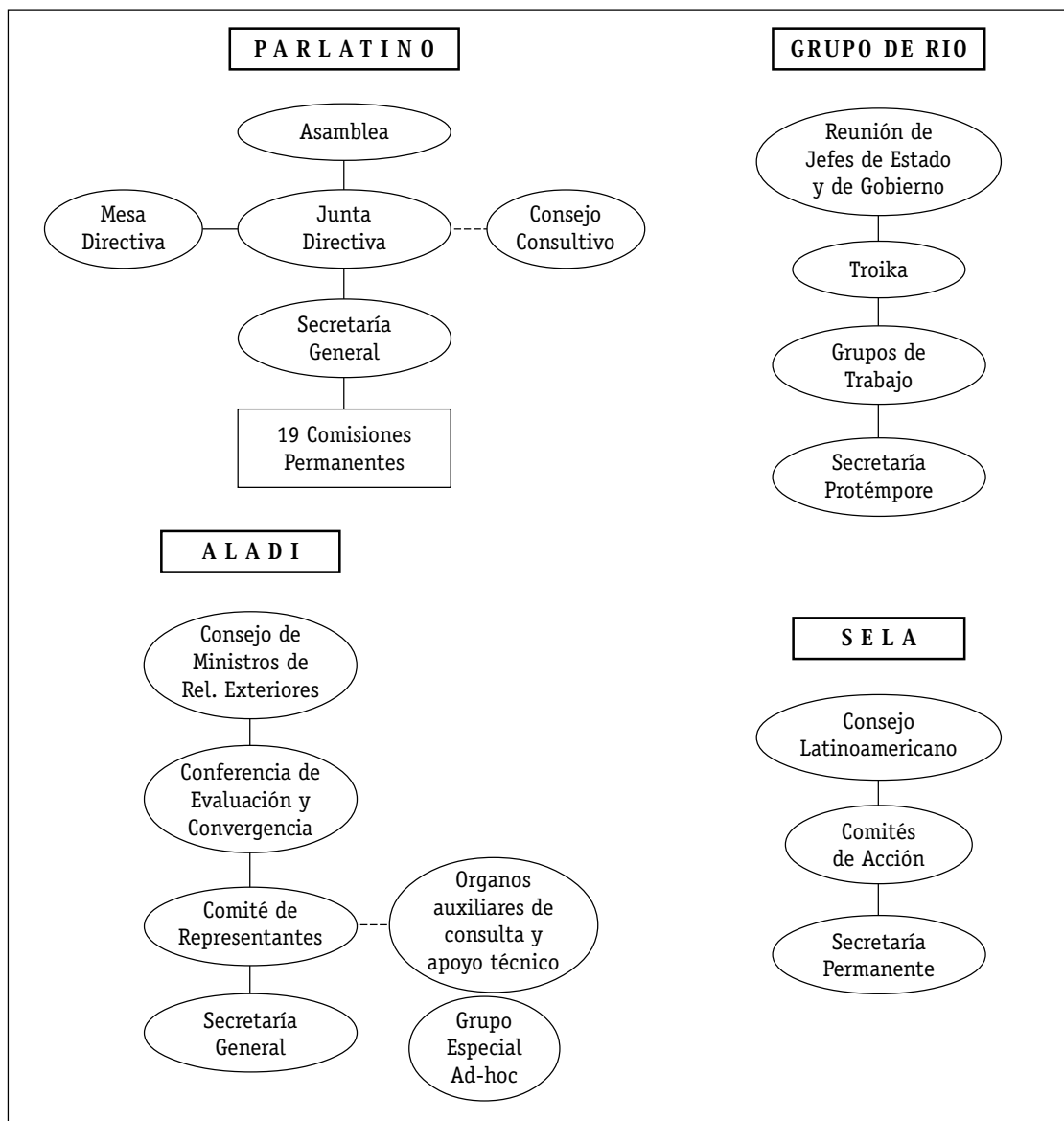
Bibliografía

- ALADI: **Evolución del proceso de integración regional durante 1999**, marzo del 2000. Página Web: www.aladi.org
- CEPAL: **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe**, noviembre de 1997.
- CEPAL: **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe**, Santiago de Chile, marzo de 1999.
- CEPAL: **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**, Santiago de Chile, septiembre de 1994.
- CEPAL: **Requisitos institucionales de la integración**, Documento preparado por Eugenio Lahera, Santiago de Chile, abril de 1993.

- Franco, Rolando y Di Filippo, Armando (compiladores): **Las dimensiones de la integración en América Latina**, CEPAL, Santiago de Chile, agosto de 1999.
- SELA: **La nueva etapa de la integración regional**, FCE, México D. F., julio de 1992.
- SELA: **Guía de la integración de América Latina y el Caribe 1999**, Página Web: www.lanic.utexas.edu/project/sela/libro/index.htm
- SELA: **Boletín sobre Integración de América Latina y el Caribe**, números del 1 (febrero de 1997) al 30 (diciembre de 1999).

NOTA: Los Tratados, Acuerdos, Protocolos, Estatutos, Reglamentos y otros documentos que hemos utilizado a lo largo de todo este trabajo han sido recabados de las respectivas Páginas Web de los Organismos Regionales y Subregionales de Integración de América Latina y el Caribe.

ORGANIGRAMA 1
Comunidad Latinoamericana de Naciones - CLAN
Estructura Institucional



FUENTES: Declaración de Cartagena. PARLATINO 1991. Declaración de Río de Janeiro, Grupo de Río, 1986; Comunicado sobre la ampliación del Grupo de Río, 1999. Declaración de Lima, 1964; Protocolo de Lima, 1987. Tratado de Montevideo, 1980. Convenio de Panamá constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), 1975. Declaración de la Habana, 1998.

Realización: GIIPRAL - GRUPO de INVESTIGACIÓN sobre INTEGRACIÓN POLÍTICA REGIONAL en AMÉRICA LATINA constituido por el Dr. Alberto Rocha Valencia, la Mtra. Marta Loza Vásquez, la Lic. Giovana Patricia Ríos Godínez y la Pasante Lourdes Patricia Iñiguez Torres -.

Resumen:

En la década pasada los procesos de integración en América Latina se hicieron más frecuentes y diversificados. Se refundaron algunos existentes con anterioridad y se crearon nuevos. Al día de hoy es pues insuficiente referirse genéricamente a los procesos de integración como variable explicativa de otros procesos sociales

y económicos. El artículo sistematiza tres "épocas" de procesos de integración en América Latina, y realiza un estudio comparado entre ellos; en particular presenta resumidamente sus formatos políticos e institucionales, sus objetivos y sus lógicas de funcionamiento.

DESCRIPTORES: Integración/ América Latina/ Política/ Instituciones.