



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ECONOMÍA ♦ DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PROGRAMA ÚNICO DE ESPECIALIZACIONES EN ECONOMÍA

*Procesos de Integración en América Latina ¿Viabilidad  
o Fracaso?*

ENSAYO

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
Especialista en Historia Económica

PRESENTA:  
Erick Sebastián Solís Martínez

TUTOR:  
Mtro. Víctor Manuel Cuchí Espada

CIUDAD DE MÉXICO, JUNIO DE 2018



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# Índice

Introducción .....	4
Tema 1: Primeros Intentos de Integración.....	7
Tema 2: Mercado Común Centroamericano (MCCA).....	9
2.1 Operatividad de la MCCA.....	12
2.2 Deterioro de la Integración .....	15
2.3 Muerte y resurrección de la MCCA.....	16
Tema 3: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) .....	21
3.1 Listas Nacionales.....	22
3.2 Lista común.....	23
3.3 Supresión de restricciones cuantitativas, acuerdos de complementación y tratamiento más favorable a los países de menor desarrollo.....	24
3.4 Un recuento de la ALALC.....	25
Tema 4: Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).....	28
4.1 Tratado de Montevideo de 1980.....	29
4.2 Mecanismos de la ALADI .....	32
4.3 Resultados de la ALADI.....	34
Tema 5: Comunidad Andina .....	37
5.1 Estructura Institucional .....	40
5.2 Crisis de la Comunidad .....	41
5.3 Relanzamiento de la CAN.....	44
Tema 6: Mercado Común de Sur.....	50
6.1 Incumplimientos, estancamiento, relanzamiento y caída del tratado .....	57
Conclusiones .....	62

Bibliografia ..... 64

# Introducción

Teóricamente la integración económica, política y social promete el desarrollo de las naciones (sobre todo de las subdesarrolladas), ya que las condiciones de vida de los países de Sudamérica no son del todo adecuadas. Por tanto, parece una herramienta que promete mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región mediante su desarrollo económico sostenido.

El objetivo es realizar un análisis de los procesos de integración de mediados del siglo XX, los cuales en principio fueron dirigidos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); éstos se vieron limitados por distintas circunstancias, como la dificultad para reducir aranceles de productos sensibles. La importancia del análisis de los tipos de integración para la región latinoamericana es útil para detectar las fallas de los presentes procesos de integración, por lo que se pretende exponer los más importantes y los últimos en el afán de voltear hacia atrás y observar qué puede servir y qué no, para posteriormente mirar hacia adelante con las bases históricas a fin de proponer nuevas herramientas para tratar de detener el ciclo de proyectos fallidos que aqueja a la región.

El trabajo se centra en un breve reencuentro los primeros intentos de integración desde sus inicios en los años posteriores a la independencia de estos países, posteriormente con un análisis del marco normativo, de los aciertos y errores y una conclusión de cada uno de los procesos, comenzando con el Mercado Común Centroamericano (MCC) que tiene una gran importancia debido al tamaño de sus economías. Después seguimos

con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y su segundo intento, en 1980, al formarse la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Sigue el proceso de la Comunidad Andina (CAN) y su relanzamiento. Asimismo, se analiza el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Con esto se presenta un cuadro de los procesos de integración, sus fortalezas y sus debilidades, siempre teniendo en cuenta el contexto histórico en los cuales se desarrollaron y la historia de su formación.



# Tema 1: Primeros Intentos de Integración

Junto con la América Latina independiente nace la idea de una América Latina unida. Los esfuerzos de personajes como Simón Bolívar, Francisco de Morazán o José Martí se dirigieron a la integración de la región y dieron cuenta de las dificultades de progresar en aislamiento, en contrapeso a la idea de constituir Estados nación separados en cada uno de los virreinos.

Por ejemplo, en el Manifiesto de Cartagena de 1812, Simón Bolívar escribía:

“Yo soy de sentir que mientras no centralicemos nuestros gobiernos americanos, los enemigos obtendrán las más completas ventajas; seremos indefectiblemente envueltos en los horrores de las disensiones civiles, y conquistados vilipendiosamente por ese puñado de bandidos que infestan nuestras comarcas” (Vilaseca I Requena, 1994 pág. 63).

Por otro lado, Gazol describe la postura mexicana en el tema:

“...algunos sectores empresariales que se inclinaban por la industrialización del recién independizado país también lo percibieron así desde la primera mitad del siglo XIX, como lo acreditan escritos de esa época. Una muestra podría ser, entre otras, el Pensamiento para la Regeneración Industrial de México, de Esteban de Antuñano, cuyo plan proponía, en su primer punto: celebrar un tratado de comercio con España para poder comerciar con la isla de Cuba y las demás Antillas españolas, de igual manera que con cada una de las nuevas repúblicas americanas, ya que así la agricultura mexicana encontrará más amplios mercados para sus productos (Gazol, 2015 pág. 331).

A pesar de los diversos intentos por integrar las naciones que conformaban la región, fueron insuficientes ante las fuerzas disgregadoras y los intereses locales. Así, los países latinoamericanos siguieron su propio camino, cada uno independiente del otro y conformados como Estados nación, que muchas veces competían entre sí.

A lo largo del siglo XIX los países de la región padecieron inestabilidad y luchas políticas, en un contexto que los posicionaba en el ámbito internacional sólo como proveedores de materias primas; es decir, se encontraban en el modelo primario exportador, que los hacía vulnerables a las fluctuaciones del mercado mundial (en el cual tampoco tenían gran impacto). De tal modo, éstos entraron al siglo XX en un contexto de incertidumbre política y totalmente desintegrados, exportando productos como café, cacao, cobre, trigo, algodón o plátano, que, según los trabajos publicados por la CEPAL, llevó a una incapacidad para alcanzar el desarrollo económico.

La integración en estos primeros momentos tuvo como base un término político e ideológico más que un contexto económico, pero esto cambia con las ideas de la CEPAL y el contexto histórico en el que se encontraban los países, beneficiados por la Segunda Guerra Mundial, cuando se incrementó la demanda de materias primas y muchos países pudieron comenzar un proceso acelerado de industrialización. Sin embargo, para los años cincuenta comenzó su desaceleración, por lo que la integración se planteó como una herramienta fundamental para continuar exitosamente por el camino del desarrollo económico.

## Tema 2: Mercado Común Centroamericano (MCCA)

El bloque conformado por cinco países de la región centroamericana (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) es considerado el intento de integración más antiguo en Latino América. Sin embargo, por mucho tiempo fue uno de los proyectos más adelantados en el continente y reiteradamente —antes de la guerra entre El Salvador y Honduras de 1969, y las complejas situaciones sociopolíticas de Nicaragua, El Salvador y Guatemala— se le tomaba como modelo de lo que podría ser el acercamiento entre las economías nacionales del resto de los países iberoamericanos (Tamames, 1980 pág. 243).

Los países que firmaron el *Tratado General de Integración Económica* en 1960, el cual dio vida al Mercado Común Centroamericano, apenas constituyen el 0.3 por ciento de la superficie mundial, pues juntos no sobrepasan los 500,000 Km<sup>2</sup>, es decir que todo el conjunto de la MCCA se podría comparar con el territorio de Paraguay. Para 1968 la población de la región era de poco menos de 15 millones de habitantes (38.6 millones para 2010) con un PIB de aproximadamente 120,184 millones de dólares (2010), región donde a su vez existen grandes asimetrías entre los países que la conforman: mientras Costa Rica tiene un PIB per cápita de 7,691 dólares el de Nicaragua es de 1,132 dólares (2010); el promedio es de 3,111 dólares per cápita.

El tratado estuvo lleno de particularidades, como el hecho de que se le calificó de reunión de los miembros separados de una nación desunida, debido a que antes de la Independencia de México en 1821, su territorio era gobernado por la Capitanía General de Guatemala. A pesar de que estaba unida, debido al escaso comercio y a las dificultades en el transporte, las provincias estaban aisladas, con recursos y administración propia, aunque cabe destacar que casi a fines del siglo XVIII había aumentado el movimiento debido a que salían las mercancías provenientes de Chiapas y de Guatemala rumbo al puerto de Acajutla en El Salvador. Para 1821, tras la independencia de México, se integraron al Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide, pero en 1823, tras su caída, estas provincias reclamaron su independencia, cada una con su administración propia (fundándose las Provincias Unidas de Centro América) y con un sistema monetario único.

La razón por la cual esta región no duró mucho tiempo unida. Tamames (1980, p. 243) nos la explica de la siguiente manera:

“Sin una identidad debido a la facilidad de su independencia, hubo movimientos separatistas, estas se impusieron ante los movimientos pro unión política, con el fusilamiento en 1842 del general hondureño Francisco Morazán, último presidente de la República Federal de las Provincias Unidas del Centro de América, fundada en 1823, se esfumaron las esperanzas de constitución de una república centroamericana.”

Victoriosos los movimientos separatistas, todos los intentos para restablecer la unión, desde 1842 a 1950, fracasaron, hasta que el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, que forma parte de la

CEPAL, logró el comienzo de un entendimiento, pero esta vez en el plano económico.

Al año siguiente, en 1951, se conformó la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), que llevó a distintos acercamientos en el mismo plano, como el Tratado Triangular El Salvador-Guatemala-Honduras de 1955, el Tratado Multilateral de Libre Comercio de 1958, el Convenio de Industrias Centroamericanas de Integración (1958), el Tratado Tripartito de Integración de Guatemala-El Salvador-Honduras (1959).

Estos tratados fueron el preámbulo para la consolidación del Tratado de Integración Económica de 1960 o el Tratado de Managua, el cuyo principal objetivo fue la conformación de un mercado común centroamericano. Simultáneamente, para la vigilancia del acuerdo y la preparación de estudios para mejorar el proceso, se creó la Secretaria de Integración Centroamericana (SIECA) en Guatemala (posteriormente como SICA en El Salvador).

El espíritu del tratado se deja ver en el artículo 1, que afirma que los países miembros son una comunidad económico-política que aspira a la integración en Centroamérica. Sus objetivos contienen una doble intención: 1) perspectiva política puesto que se pretendió abrir una vía tendente a la unidad de los países centroamericanos; 2) económico; al buscar una aceleración del proceso de desarrollo económico y social, de los países como del conjunto de la región. Asimismo, se pretendía aumentar las relaciones comerciales entre los países que conforman la asociación.

La liberación no fue difícil, dado que la mayoría de los países tenían estructuras industriales similares apoyadas en una alta protección y escasos

controles monetarios y de cambio. De tal manera, el 85 por ciento de las partidas arancelarias fueron igualadas inmediatamente y el resto en un periodo de cinco años. Para esto cabe destacar el alto grado proteccionista del arancel externo común (Vilaseca I Requena, 1994).

## **2.1 Operatividad de la MCCA**

El marco institucional se conforma de varios órganos divididos en funciones y áreas. La estructura está conformada de la siguiente manera (López Cervantes, 2012 pág. 264):

### **Los órganos de gobierno**

- *Reunión de Presidentes de Centroamérica*
- *Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO)*
- *Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica*
- *Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica*
- *Comité Ejecutivo de Integración Económica*

### **Los órganos técnico-administrativos**

- *Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)*
- *Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCAC)*
- *Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (SCMCA)*
- *Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA)*

## **Instituciones complementarias**

- *Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)*
- *Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)*
- *El Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE), es un órgano asesor*

Dentro del régimen comercial, el MCCA logró el libre comercio entre sus países (para los primeros años casi el 95 por ciento del mundo arancelario se encontraba libre); también se incorporó un régimen de excepción para productos vulnerables (café, azúcar, bebidas alcohólicas y derivados del petróleo) y existe la opción de salvaguardas, y para solucionar controversias, se formó un cuerpo arbitral con representantes de cada país (López Cervantes, 2012 pág. 266).

Como se había mencionado, se eligió un mercado común para lo cual de 1961 a 1966 se implementó un arancel aduanero común basado en su propia nomenclatura (Sistema Arancelario Centroamericano, SAUCA), pero éste no fue del todo exitoso.

En 1960 se conformó el Banco Centroamericano de Integración Económica con sede en Tegucigalpa, Honduras, con el fin de financiar proyectos relacionados con la integración, para los cuales capta recursos para proyectos industriales multinacionales. Posteriormente, en 1962, se formó la Cámara Centroamericana de Compensación para agilizar el comercio intercomunitario, por lo cual se multilateralizó la liquidación de las operaciones comerciales (más del 80 por ciento del comercio).

Para 1964 se estableció el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) en San José de Costa Rica que se propuso como meta la unión monetaria, tomando como moneda el peso centroamericano utilizado como unidad de cuenta (equivalente al dólar) en la Cámara de Compensación. Éste no funcionó y, en 1999, se fijaron objetivos más realistas, como la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas monetarias, crediticias, cambiarias y financieras de los Estados centroamericanos, a fin de realizar gradual y progresivamente la integración monetaria y financiera regional.

Vilaseca (1994, p.74) nos expone los resultados del Tratado de Managua de 1960 a 1970 de la siguiente manera:

“(a) Se creó un volumen de intercambio intraasociativo que supone, aproximadamente, una quinta parte del comercio total de Centroamérica, y que en algunos casos llegó a constituir más de un 30 por ciento b) Aunque la mayor parte de dicho intercambio fue de productos industriales, la mayoría de estos productos procedían de industrias extranjeras que se establecieron en la zona atraídas por el libre comercio c) Como los principales productos de intercambio eran de origen industrial, el comercio asociativo no estuvo sujeto las violentas oscilaciones de precios de las exportaciones centroamericanas al resto del mundo, que eran básicamente productos primarios; por lo tanto, contribuyó en alguna medida a dar estabilidad a los ingresos externos de los países de área, relajando, por otra parte, los desequilibrios de la balanza de pagos”.

## **2.2 Deterioro de la Integración**

Como se puede observar, a pesar de los avanzados mecanismos que se proponían para la integración, la falta de un verdadero compromiso y la simulación de estar cumpliéndolos acabaron por malograr al tratado, ya que esta simulación llevó a que la integración se topara con sus propias contradicciones y comenzara a deteriorarse.

López Cervantes (2012, p. 266) resume los principales problemas con los que se enfrentó la integración hasta ese entonces de la siguiente manera:

“Más allá de lo estrictamente comercial, el programa de integración tropezó con graves dificultades: persistencia de fronteras fiscales, inexistencia de un programa de industrialización, falta de una política común sobre inversiones extranjeras, planificación todavía fraccionada por países, etc. Sin embargo, la mayor dificultad en el proceso de integración estuvo dada por la propia estrechez del Mercado Común, que no fue lo suficientemente atractivo como para inducir el desarrollo industrial a largo plazo... de ahí el interés del MCCA por acercarse más a México o a Panamá”.

Aunado a esto, problemas como la guerra entre el Salvador y Honduras profundizaron el deterioro y dejó entre ver la falta de regulación en la movilidad de las personas, ya que muchos salvadoreños emigraban a Honduras buscando una mejor vida. La llamada “guerra del football”, porque comenzó con un partido entre Honduras y El Salvador —que debido al roce que existía entre ambos países tuvo lugar en territorio neutral, México—, ocasionó centenares de muertos y que los ejércitos de cada país se

confrontaran entre sí (para mayor detalle del problema, revisar Gazol, *Bloques económicos*, 2015).

No sólo la guerra afectó a la integración. Diversos factores actuaron: la falta de ingresos fiscales que hicieron Costa Rica y Honduras dejaran de aplicar el arancel externo común, temas como la armonización fiscal, las relaciones con México y Venezuela y la cooperación agropecuaria que deterioraron más la integración. A todo esto, se le agregaron problemas exógenos y de índole meteorológico y telúrico, como el terremoto de 1973 en Nicaragua, el huracán *Fifi* que azotó Honduras en 1974, así como otro movimiento sísmico que arrasó Guatemala y el 15 por ciento de su capital fijo.

En 1979 la situación empeoró aún más, con el asesinato del arzobispo de San Salvador, Oscar Arnulfo Romero, en 1980 que agravó la guerra civil en El Salvador. A su vez, Nicaragua fue intervenida por Estados Unidos para repeler el avance de la Revolución Sandinista, y en Guatemala la opresión militar resquebrajaba los derechos humanos hasta que en 1985 se celebraron elecciones y, para finalizar, factores como la inflación, el endeudamiento y FUGA DE CAPITAL no ayudaban a mejorar el panorama.

### **2.3 Muerte y resurrección de la MCCA**

Todos los problemas mencionados tuvieron final en la década de los noventa, lo que llevó a los países centroamericanos a una relativa paz y estabilidad. Esto fomentó un relanzamiento de los compromisos de integración, pero había que cambiar el esquema para que fuera más creíble y diera la pinta de nuevo y dejara de lado el fracaso de la década anterior. Por esto para 1991 nació el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) sustituyendo a la ya degradada ODECA.

Los objetivos de la nueva institución eran básicamente los mismos que la ODECA, pero fue hasta 1993, en la XIV Reunión Cumbre (el protocolo de Guatemala), que de forma cien por ciento decidida se lanzó el proyecto. En 1997 se creó un Grupo de Alto Nivel para la preparación de las bases, condiciones, etapas y plazos para construir la Unión Centroamericana (política, económica, social y cultural).

Parte importante de los cambios en el nuevo tratado fue que era más flexible, ya que no sólo buscaba la integración entre los países, sino que se firmaron tratados con el objetivo de buscar el desarrollo económico y el bienestar social, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- Tratado de Libre Comercio Costa Rica/México (1995); Tratado de Libre Comercio Nicaragua/México (1997); y Tratado de Libre Comercio entre El Salvador, Guatemala y Honduras/México (2000).
- Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos/República Dominicana/Centroamérica (El Salvador, Nicaragua y Honduras en 2004, Costa Rica y República Dominicana en 2005).
- Tratado de Libre Comercio con Republica Dominicana (1997).
- Tratado de Libre Comercio con Panamá.
- Tratado de Libre Comercio con Chile (1999) el cual sólo está vigente para Costa Rica y el Salvador.
- Tratado de Libre Comercio con Canadá (2006).
- CARICOM mediante Conferencias Ministeriales que abarcan temas como ciencia y tecnología, transporte, medio ambiente, banco de desarrollo, desastres naturales y deportes.
- Mercosur (1998) que suscribió un “Acuerdo Marco de Comercio e Inversión” para propiciar el fortalecimiento de las relaciones de inversión y comercio.

- España (2001) “Declaración de las Repúblicas Centroamericanas y de España” para iniciar negociaciones con vista a firmar un Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea-América Latina y el Caribe.

El impacto de la MCCA en la región posterior a los años noventa fue relativamente positivo, aunque con sus debidos tropiezos. En el ámbito comercial, para 2010 las exportaciones ascendían a los 22,881 millones de dólares, casi el doble que 10 años antes, y para 2014 a cerca de 29,429 millones de dólares; esto representaba aproximadamente el 19 por ciento de su PIB. Para 2010 el comercio intrazona rondaba el 25.8 por ciento. Con el Tratado de Libre Comercio el comercio es de aproximadamente el 35 por ciento del PIB, y el 13.3 por ciento con la Unión Europea. Respecto de las importaciones, la mayoría se debe al Tratado de Libre Comercio ascendiendo a alrededor de los 57,657 millones de dólares para 2014, o sea, cerca del 48 por ciento.

A pesar del avance en el comercio, la región sigue lidiando con sus mismos monstruos. Vilaseca recopiló las posturas de la CEPAL y de los investigadores Cohen y Rosenthal acerca de las fallas encontradas:

“a) la falta de ampliación de los alcances del proceso: todo proceso de integración ha de ser dinámico, y tiene que ir superando etapas con una tendencia a alcanzar mayores cotas de integración. En el caso del MCCA, en gran parte el Tratado de Managua, desde los inicios de la década de los 70 no se dotó a la institución de nuevos objetivos. b) al quedar el funcionamiento del libre cambio a merced de las fuerzas del mercado, se originaron grandes distorsiones en

lo que atañe a la distribución de costes beneficios. c) No existió una autoridad supranacional. Esta hubiera sido necesaria para corregir los problemas derivados del punto anterior: Toda acción redistributiva requiere someter algunas acciones en común” (Cohen; Rosenthal, 1980).

“1. Los problemas reales remiten esencialmente a la distribución inequitativa de los beneficios y a los costes atribuibles a la integración, así como a las contradicciones entre los objetivos de la política nacional a corto plazo y a los compromisos integradores. Entre estos problemas reales, son de destacar las rigideces del ordenamiento jurídico del proceso y el aprovechamiento insuficiente de las potencialidades ofrecidas por la integración

2. Los problemas de actitud se manifestaron con el escepticismo sobre los resultados y perspectivas del proceso. Se insiste en que ese escepticismo se debió a exageradas expectativas puestas en la integración, y a una concepción quizá irreal del papel que le correspondía representar en los respectivos procesos nacionales de desarrollo” (CEPAL, 1982).

Estos problemas persisten en la actualidad a pesar de los cambios y nuevas instituciones. Por ejemplo, ninguna de las instituciones ha desempeñado el papel de autoridad supranacional y el funcionamiento del libre cambio sigue la batuta de las fuerzas del mercado. Es evidente que en el mundo ninguno de los casos de integración es totalmente perfecto, pero la MCCA está muy

lejos siquiera de los objetivos propuestos, pese a su avanzado esquema, pero más que esquemas se necesita compromiso y solidaridad para lograr la meta.

## **Tema 3: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)**

A lo largo de la historia, los países latinoamericanos han experimentado problemas de carácter estructural (estrechos mercados nacionales, inflación estructural crónica, oligo-exportaciones, concentración excesiva del comercio con determinados países, etcétera), pero a finales de la década de los cincuenta, algunos problemas fueron agregados a la lista de las relaciones económicas de los países latinoamericanos (Tamames, 1980 pág. 253) Uno de ellos, si no es que el más importante, tiene que ver con la relación económica que entablaban los países de la región en aquellos años con la recién fundada Comunidad Económica Europea (CEE), principal mercado de los productos exportados por América del Sur. El Tratado de Roma dejó muy en claro su política proteccionista en relación a los productos agropecuarios, que daba preferencia a los productos de su propia región y a los de sus antiguas colonias africanas, lo que significaba una cubetada de agua fría para las economías de los países del sur, cuyas exportaciones se verían disminuidas, por lo que se planteó la necesidad (más que la convicción) de unir fuerzas.

Por otro lado, en 1957 se planteó ampliar los acuerdos preferenciales intrasudamericanos (Brasil-Argentina, Chile-Perú, por citar algunos), pero, debido a que algunos de ellos se encontraban inscritos en el GATT, la cláusula de nación más favorecida traería problemas para sus economías al hacer extensiva cualquier eliminación arancelaria entre éstos. Por esto, aprovechando el artículo XXIV del GATT, que permitía la creación de

uniones aduaneras y de libre comercio, se optó por la creación de una zona de libre comercio sudamericana.

A estos dos elementos hay que agregarle el planteamiento de la CEPAL que daba las bases teóricas para la integración. Así, en febrero de 1960 se firmó el Tratado de Montevideo, por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, que entró en vigor hasta junio de 1961 y a los cuales se adhirieron Colombia y Ecuador en ese año y posteriormente Venezuela en 1966 y Bolivia en 1967. Cabe destacar que es una integración un poco atípica, pues México es un país que no comparte frontera con ninguno de los asociados. Por otro lado, es una integración de corte liberal y comercialista que pone énfasis en la reducción restricciones al comercio como detonante del desarrollo.

En resumen, el Tratado de Montevideo es un instrumento jurídico que compromete a sus miembros a crear un zona de libre comercio en un plazo de doce años, poniendo énfasis en el comercio de mercancías únicamente, a diferencia de tratados posteriores que contemplan servicios, propiedad intelectual, inversión, entre otros temas son considerados como “nuevos” (Gazol, 2015 pág. 369).

### **3.1 Listas Nacionales**

La ALALC contó con diversas herramientas para su desarme arancelario, entre las cuales se encontraban las Listas Nacionales, este sistema de negociaciones anuales bilaterales, sobre una base producto por producto, sobre las concesiones que estaban dispuestos a otorgar a las demás partes y que esperaban recibir a cambio, y de ahí que sean rebajas selectivas que se amplían a lo largo del periodo transitorio de doce años.

El artículo 5 del Tratado de Montevideo (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), 1960) especifica que el volumen de reducciones arancelarias anuales debe llegar a 8 por ciento anual de la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países, por lo que para 1972 se había alcanzado una rebaja media de 96 por ciento y el comercio intrazonal había quedado libre de barreras aduaneras. Había que agregar que cualquiera de las negociaciones bilaterales se hacía extensiva automáticamente, exceptuando a los países menos desarrollados.

### **3.2 Lista común**

El artículo 7 del tratado hace referencia al otro instrumento de reducción arancelaria, la lista común, constituida por productos que representaban el intercambio intrazonal. En este sistema debían eliminarse las barreras arancelarias en periodos de tres años; el 25 por ciento de estos productos tendrían que estar libres para 1963, el 50 por ciento para 1966, el 75 por ciento para 1969 y lo “sustancial” del intercambio al final del periodo transitorio de doce años; es decir, para 1972, por “sustancial” se refería a una cifra en torno al 80 por ciento. Se suponía que todo producto incluido debía quedar exento para siempre.

Al respecto, llega a la siguiente conclusión:

“...se entiende que, si los negociadores de las listas nacionales habían hecho bien su trabajo y se habían respetado los toques mínimos de desgravación de 8 por ciento anual, habría de producirse un proceso natural de convergencia entre las respectivas listas nacionales y la lista común. Las primeras se habrían armado durante doce periodos anuales, que se convertirían en multilaterales por la cláusula de nación más

favorecida, y la segunda habría sido construida al cabo de cuatro sesiones de negociación multilateral, también en el transcurso de los mismo 12 años” (Gazol, 2015 pág. 373).

### **3.3 Supresión de restricciones cuantitativas, acuerdos de complementación y tratamiento más favorable a los países de menor desarrollo**

Si bien las listas nacionales y la lista común eran los instrumentos centrales del Tratado de Montevideo, era evidente que necesitarían de un soporte para que la integración pudiera llegar al objetivo deseado. Por ello se les agregaron otros dos mecanismos: la supresión de restricciones cuantitativas y los acuerdos de complementación, a su vez de que se creó la categoría de “países de menor desarrollo relativo”; éstos pretendían completar el proyecto de la ALALC.

Aunque el Tratado no lo mencionaba, al poco tiempo de iniciado el proceso, la asociación se percató de que, a pesar de los esfuerzos por liberar el comercio, realizados mediante las listas nacionales o la lista común, éstos podrían quedar anulados o ser reducidos debido a las restricciones cuantitativas implementadas por algunos de los miembros (Colombia, México y Venezuela principalmente), por lo que en la Resolución número 65 se decidió establecer un procedimiento de consultas para la supresión paulatina de las restricciones cuantitativas que afectasen a los productos incluidos en las listas nacionales.

Por otro lado, para acelerar el proceso de integración se ideó el mecanismo de control industrial, en pocas palabras “ese sistema permitirá que dos o más países miembros de la asociación se otorgasen concesiones recíprocas (al margen de las listas nacionales) para facilitar el

establecimiento de industrias concretas, que, de este modo, podían contar desde un principio con un mercado más amplio que los estrictamente nacionales” (Tamames, 1980 pág. 260).

Por último, el Tratado de Montevideo tuvo en cuenta las asimetrías en cuanto al tamaño de las economías y su grado de desarrollo en la región. Por esto se creó la categoría de Países de menor desarrollo relativo; aunque no existe una definición exacta, se considera que entran en esta categoría los países con un nivel de renta *per cápita* muy bajo y una limitada industria. Países como Uruguay, Ecuador, Paraguay y Bolivia estaban dentro de esta categoría, debido a las dificultades económicas que enfrentaban en esa época. Los beneficios de encontrarse en esta categoría consistían en la concesión a su favor de ventajas preferenciales especiales no extensivas al resto de la zona.

### **3.4 Un recuento de la ALALC**

Antes de pasar a analizar el éxito o el fracaso de la Asociación, es importante tomar en cuenta que en América Latina no existía ningún tipo de integración comparable a la que había en Europa. El Imperio Español era una unión centrada en la metrópoli y mantenía desvinculados a los virreinos entre sí. Por esto, posterior a la independencia, no existía gran conexión alguna entre las nuevas repúblicas (Gazol, 2015).

A su vez, durante toda la vida independiente, en los países latinoamericanos hubo muy poca acción integradora, ya sea debido a las guerras o a la inestabilidad política y económica o simplemente porque no hubo acercamiento diplomático, por lo que la asociación se lanzó a la experiencia integradora “quemando etapas”. Si a esto le sumamos procedimientos complejos, cuyas posibilidades operativas fueron rebasadas por la falta de

voluntad política, la presión proteccionista de la época y una falta de liderazgo, cumplir el objetivo se volvía complicado (Tamames, 1980 pág. 261).

Por otro lado, de 1962 a 1967 aumentó el intercambio interzonal de 322 a 700 millones de dólares, aunque esto parezca un avance significativo en la integración, en realidad no lo es, ya que apenas significó el 9 por ciento del total del comercio exterior global de los países miembros.

Al principio de la asociación la liberación de productos avanzó de manera contundente, pero una vez que se agotaron los productos fáciles, el proceso se estancó debido a la presión interna para no liberar los precios de ciertos productos, por lo que esa liberación del comercio desembocó en meras preferencias arancelarias.

Una vez detectado este problema, se lanzó un “Plan de Acción” para la década de 1970 a 1980, cuya primera etapa (1970-73) planteaba “el perfeccionamiento de la Zona de libre comercio y la posibilidad de establecer un mercado común latinoamericano”. El plan no resultó en un aumento de la capacidad negociadora, sino que únicamente se tradujo en un mayor uso de los acuerdos de complementación industrial, y las siguientes concesiones se canalizaron en “listas de ventajas no extensivas” en beneficio de los cuatro países de menor desarrollo económico, así como predominó el otorgamiento de concesiones temporales.

Todas estas dificultades mencionadas (entre otras) dieron cuenta del estancamiento y fracaso en que se encontraba la ALALC, tanto que hasta se planteó el hecho de que fuera una simple área de preferencias. Las cosas se mantuvieron así hasta el 27 de junio de 1980, cuando en la XIX

Conferencia Extraordinaria de Ministros, celebrada en Acapulco, se creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) para sustituir a la ALALC.

## **Tema 4: Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)**

La conversión de la ALALC a la ALADI fue la conclusión de una serie de reuniones en torno a la ineficacia del acuerdo firmado en 1960, aunque al mismo tiempo planteaba la continuidad del proyecto.

La reunión —realizada en marzo de 1980 en Caraballeda, Venezuela— versó acerca de los objetivos instrumentales y funcionales, características y mecanismos del futuro instrumento. Por este medio se planteaba un cambio en el sistema, de uno rígido multilateral a uno múltiple y flexible, y que el proyecto de integración fuera más libre y que los países miembros llevaran su propio ritmo. A su vez, el esquema cambió por uno preferencial.

La siguiente reunión tuvo lugar en mayo del mismo año, en la capital de Paraguay, Asunción. Estas negociaciones comprendían la revisión de los compromisos derivados del programa de liberación de la ALALC, el análisis de la situación de los países de menor desarrollo económico relativo, las acciones de convergencia y cooperación con otros países y áreas de integración de América Latina, así como las cuestiones institucionales.

A su vez, se trató el tema de qué hacer con el patrimonio histórico de la ALALC, el cual consistía en cerca de 21 mil concesiones, que fue discutido por los países miembros, pero la opinión se encontraba dividida en dos

posturas: por un lado, se encontraba el Grupo Andino que quería poner fin a las concesiones y, por otro, los demás países que estaban a favor.

Otro de los puntos fue el tema institucional, donde las posiciones se encontraban nuevamente divididas, entre el Grupo Andino y el resto de los países. El primero proponía que la estructura institucional fuera de la siguiente manera: dos entidades políticas y una técnica (todas con facultades propias) donde la toma de decisiones se defina por mayoría calificada de dos tercios, mientras que el resto de los países sostenía que la estructura fuera conformada por tres instituciones políticas y dos técnicas, sin voto en contra con la sola aprobación de dos tercios.

El 27 de junio de 1980 se celebró la XIX Conferencia Extraordinaria de Ministros, en Acapulco, México, y fue el resultado de las reuniones mencionadas, donde el proyecto fue presentado, afinado y corregido para elevarlo a consideración del consejo de Relaciones Exteriores en Montevideo el 12 de agosto de 1980.

#### **4.1 Tratado de Montevideo de 1980**

El Tratado de Montevideo II o de 1980 (Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 1980) fundó la ALADI, actualmente conformada por trece países que comprenden a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, representando en conjunto 20 millones de kilómetros cuadrados y más de 510 millones de habitantes (Asociación Latinoamericana de Integración).

El tratado entró en vigor el 18 de marzo de 1981 una vez que algunos países depositaron sus instrumentos de ratificación, esto acabó en marzo de 1982, lo cual muestra un proceso complejo y lento. Los mayores aciertos del

tratado se encuentran en los primeros tres artículos y en el 44 sobre el principio de nación más favorecida.

“El artículo 1: proseguir el proceso de integración regional, a fin de promover el desarrollo económico y social armónico y equilibrado de la región, teniendo como objetivo instrumental a largo plazo el establecimiento de un mercado común latinoamericano en forma gradual y progresiva.”

El artículo 2:

- a) Promoción y regulación del comercio recíproco
- b) Complementación económica
- c) Estímulo de las acciones de cooperación que coadyuven a la ampliación de los mercados

La zona de libre comercio se sustituye por una zona de preferencias económicas y se fijan los mecanismos de operación:

- a) El margen de preferencia arancelaria regional
- b) Los acuerdos de alcance regional
- c) Los acuerdos de alcance parcial

Este artículo denota el corto alcance de las funciones y mecanismos del tratado en comparación con el artículo 1 y su ambicioso objetivo.

El artículo 3 postula los principios que habrían de regir a la ALADI:

- a) Pluralismo político y económico
- b) Convergencia progresiva a la formación de un mercado común
- c) Flexibilidad
- d) Trato diferencial conforme al grado de desarrollo de los países
- e) Multiplicidad en las formas de concertación de los instrumentos comerciales

Lo demás se refiere a aspectos operativos y a la estructura institucional. Ésta fue integrada por tres órganos de carácter político (el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia, y el Comité de Representantes), y por una entidad técnica que es la Secretaría General.

Gazol (2015, pág. 397) nos da su punto de vista con respecto al tratado:

“En síntesis, puede concluirse que el Tratado de Montevideo de 1980 constituye un buen intento por evitar la extinción definitiva de la débil flama de la integración latinoamericana. Es, probablemente, su único mérito. Se trata de un documento pragmático que, sin expresarlo de esa manera, reconoce que la integración regional no había calado en el ánimo y en el pensamiento de los que hacían (¿y hacen?) la política económica en la región. En el mejor de los casos habría sido uno de los asuntos a atender por alguna dirección general del ministerio, o secretaría, encargado del comercio

exterior, pero sin que ocupara, tampoco, una prioridad destacada dentro de las políticas comercial e industrial.”

A su vez, Francisco Granell puntualiza:

“A lo único que se les obliga es a regular el comercio recíproco a través de la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación de mercado con márgenes de preferencia zonal y acuerdos parciales” (Tamames, 1980 pág. 246).

#### **4.2 Mecanismos de la ALADI**

Según la ALADI, el objetivo principal se alcanza mediante lo siguiente:

1. Una *Preferencia Arancelaria Regional* que se aplica a productos originarios de los países miembros frente a los aranceles vigentes para terceros países. Así pues, ésta (PAR) (Gazol, 2015 pág. 390):
  - Abarcará, en lo posible, la totalidad del universo arancelario;
  - No implicará consolidación de gravámenes.
  - Para su determinación, se establecerán fórmulas que permitan contemplar equitativamente la situación derivada de diferencias en los niveles arancelarios de los países miembros.
  - Tendrá inicialmente un carácter mínimo y su intensidad podrá ser profundizada a través de negociaciones multilaterales.
  - Podrá ser distinta según el sector económico de que se trate.
  - Para determinar su magnitud, se tendrá en cuenta la situación de sectores sensibles de la economía de los países miembros, para

los que se podrán prever modalidades y condiciones especiales de aplicación.

- Podrán establecerse listas de excepciones cuya extensión será mayor para los países de menor desarrollo económico relativo, menos amplia para los de desarrollo intermedio y menor que las anteriores para los demás miembros;
- Se eliminarán en forma programada las restricciones no arancelarias .de cualquier naturaleza.

2. *Acuerdos de alcance regional* (comunes a la totalidad de los países miembros). Los acuerdos pueden cubrir varios temas no únicamente los comerciales, puede abarcar temas en el sector agropecuario, medio ambiente, turismo, cooperación científica y tecnológica, etcétera.

Estos acuerdos se adaptan a las circunstancias de cada actividad.

3. *Acuerdos de alcance parcial*, con la participación de dos o más países del área.

En estos acuerdos no participan todos los miembros. De acuerdo con el número de países firmantes éstos pueden ser (Gazol, 2015, p.--):

- Bilaterales (un par de países)
- Subregionales (por grupos de países vecinos)
- Multilaterales (por países miembros de la ALADI que no tengan vecindad geográfica).

De acuerdo con su carácter, los Acuerdos parciales pueden ser:

- Específicos (porque se refieren a un proyecto determinado)
- Sectoriales (por abordar un sector en particular)
- Intrasectoriales (que cubren dos o más sectores)
- Generales (que tocan instrumentos o políticas de efecto extendido a toda la economía).

Por su contenido, el Tratado identifica los Acuerdos Parciales como:

- Comerciales, cuyo propósito consiste en la renegociación del patrimonio histórico de la ALALC.
- De complementación económica, que deben promover el máximo aprovechamiento de los factores de la producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros.
- Agropecuarios, cuyo objetivo es fomentar y regular el comercio intrazonal de bienes de este sector.
- Promoción del comercio, que se refieren a formas de fomento comercial, excluidos los aspectos arancelarios.
- El artículo 14 del Tratado prevé la concertación de Acuerdos de Alcance Parcial en otros campos, tales como la cooperación científica y tecnológica, la promoción del turismo y el cuidado del medio ambiente.

### **4.3 Resultados de la ALADI**

Como se mencionó, la ALADI no logró grandes cosas. Desde la Declaración de Montevideo de 1980 el progreso en la integración se mantuvo igual, y el objetivo de llegar a un mercado común se quedó muy lejos. El MERCOSUR (Mercado Común del Sur) fue lo más cercano a esto, pero, por lo pronto, ni

la PAR, ni los distintos artículos, ni su supuesta flexibilidad lograron hacer la diferencia, su único gran logro, descrito a principios del apartado fue que la ALALC no desapareciera y que las pocas concesiones conseguidas no fueran descartadas.

Ramón Tamames (Gazol, 2015, pág. 393) toma como referencia a José María Aragao, quien hace un breve recuento de la lentitud con que inició este segundo intento. Sostiene que la Declaración de Montevideo de 1985 fue una especie de relanzamiento de la ALADI a cinco años después de formada.

Así, los países miembros se comprometieron a poner en práctica tres mecanismos que, suponían, podrían dinamizar el proceso:

- Preferencia Arancelaria Regional, a fin de desviar importaciones de fuera de la ALADI a favor de la producción local, con lo que se volvía al antiguo esquema de sustitución de importaciones en su primera fase. Al efecto se realizó la “Primera Rueda Regional de Negociaciones Multilaterales” sin efecto importante.
- La eliminación multilateral de las restricciones no arancelarias que obstruían el comercio intrazonal; Tamames las califica de “profusas, confusas y difusas”.
- Fomento de nuevos mecanismos de pago y de operaciones de compensación.

Por otro lado, Jorge Luis Ordóñez, secretario general de ALADI, subrayó en 1990:

“Con su renuencia a abrirse al exterior, incluso en la forma muy amortiguada de las previsiones integratorias del área, algunos de sus

países incluso habían involucionado a los niveles de desarrollo de 1960.”

De la siguiente manera, Tamames sintetiza el informe de actividades de la ALADI correspondiente a marzo 1987-marzo de 1990:

“Para empezar, ni la preferencia promedio de toda la ALADI, ni la más avanzada a otorgar a los dos países mediterráneos o sin litoral del área (Bolivia y Paraguay), fueron suficientes para expandir el comercio recíproco. Aparte de que el excesivo número de excepciones establecidas unilateralmente, permitió excluir de la preferencia lo sustancial del comercio.

Por otra parte, el ambicioso Programa Regional para la Recuperación del Comercio (PREC) ideado para otorgar una PAR más rápida e intensa, a base de la preferencia arancelaria básica intrazonal por un 60 por 100 sobre una lista de productos equivalentes a 30 por 100 de las importaciones de terceros, y a pesar de su vigencia formal en cinco países, no tuvo efectos prácticos. Por la sencilla y paradójica razón de que las concesiones así otorgadas son, en general, inferiores a las acordadas de forma bilateral. Y por añadidura, la renovación del compromiso de dismantelar las restricciones no arancelarias, tampoco ha sido respetada.”

En 1990 se volvieron a convocar a nuevas reuniones, esta vez en la Ciudad de México y en Asunción, con el objetivo de revisar la PAR, que no se aprobó debido a la oposición de México, que se negaba a extender todas las concesiones otorgadas a terceros países (Cláusula de Nación más Favorecida). Para esos años México ya se veía en acuerdos a futuro de

corte integrador con Estados Unidos y Canadá, así como con Centroamérica, por lo que se entiende su oposición en este sentido.

Dentro de los logros altamente anunciados por la ALADI se encuentran seis Acuerdos Regionales, nueve Acuerdos de Alcance Parcial adicionales a los esquemas de integración subregionales (CAN y Mercosur), los cuarenta Acuerdos de Alcance Parcial de renegociación de patrimonio histórico, de los cuales actualmente 9 están en vigor y los otros fueron absorbidos en nuevos Acuerdos de Complementación Económica, dos acuerdos de promoción comercial, otros con temas de transporte turismo, medio ambiente y optimización de energía.

A su vez, destacan los acuerdos concertados en el amparo del artículo 25 del Tratado de Montevideo de 1980 (recordemos que era posible firmar Acuerdos de Alcance Parcial con otros países o áreas de integración en América Latina con la condición de que serían extensivos a países de menor desarrollo económico relativo), que conforman un total de 38 acuerdos, de los cuales sólo 19 se encuentran vigentes.

## **Tema 5: Comunidad Andina**

El 26 de mayo de 1969, los países sudamericanos que comparten la Cordillera de los Andes (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú) pusieron en marcha un acuerdo subregional con los objetivos siguientes:

- Promover el desarrollo equilibrado y armónico de sus países miembros en condiciones de equidad mediante la integración y la cooperación económica y social.
- Acelerar el crecimiento y la generación de empleo.
- Impulsar la participación de los países miembros en el proceso de integración regional con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.
- Disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países miembros en el contexto económico internacional.
- Procurar el mejoramiento persistente en el nivel de vida de sus habitantes.

Así se firmó el Pacto Andino, Grupo Andino o Acuerdo de Cartagena, al cual en 1973 se adhirió Venezuela, pero se retiró en 2006, mientras que Chile se retiró en 1978. Actualmente está conformado por cuatro de los países iniciales y una serie de países asociados y observadores.

El Acuerdo de Cartagena tenía como objetivo profundizar el proceso de integración de los países miembros. Al ser países de desarrollo medio, buscaban nivelarse con los estados de mayor desarrollo (Argentina, Brasil y México). Esto los colocaría en una posición mejor o igual con respecto de los países desarrollados en el marco de la ALALC. A su vez, la CAN no se oponía a los intereses de la ALALC, ya que no era considerada parte complementaria. Este acuerdo, junto con el centroamericano, eran considerados de los procesos de integración latinoamericana más avanzados de la época.

En el ámbito comercial, el acuerdo pretendía la liberación de las mercancías dentro del área, pero a una velocidad mayor que la ALALC. Pretendía fijar

un arancel externo mínimo común para los productos de fuera de la subregión, adoptaba los requisitos de origen de la ALALC, así como las cláusulas de salvaguarda y las medidas para evitar el dumping u otras prácticas desleales.

Para acelerar el proceso de liberación se estableció que los productos de las listas comunes de la ALALC, que no se produjeran en la región, debían liberalizarse en un plazo no mayor a 180 días. A simple vista, parece un acuerdo estrictamente comercial, pero en realidad éste no era su propósito y esto se deja ver en las instituciones que apoyaban el proceso, como la Corporación Andina de Fomento (CAF) creada en 1968, entidad multinacional que proporcionaba asistencia financiera y técnica a proyectos relacionados con la integración subregional.

Se estableció también un Programa de Desarrollo Industrial, el cual dejaba entrever la base de la tesis de la CEPAL, la cual se basaba en la rectoría del Estado en las políticas del país, por lo que el Programa de Desarrollo Industrial no se dejaba a las libres fuerzas del mercado o la automatización de la liberación del mismo, por lo que se definían los mecanismos de funcionamiento de los programas sectoriales de desarrollo industrial, así como programas de racionalización de la producción.

Otro punto importante de que el acuerdo iba más allá de lo comercial, y que se encuentra en el plano político, se relaciona con la actuación conjunta en el plano internacional, donde el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores asumió la función de formular una política exterior conjunta, actuando en los foros internacionales con una misma voz.

## 5.1 Estructura Institucional

Por otro lado, la organización industrial se inspiró en el Tratado de Roma de la Unión Europea, se apoya en dos órganos: la Comisión y la Junta de Acuerdo.

El Consejo Andino es el máximo órgano del Sistema Andino de Integración (SAI). Emite directrices sobre distintos ámbitos de la integración subregional, que deben ser instrumentadas por los órganos e instituciones del (SAI), de acuerdo con las competencias y los mecanismos establecidos en sus respectivos tratados e instrumentos.

Conformado por los presidentes de la república de los países miembros, — cada uno de los cuales cada año de manera rotativa y por orden alfabético ocupa la presidencia—, este consejo se reúne una vez al año para definir la política de integración subregional.

La Comisión es el órgano normativo del SIA, con facultad para emitir decisiones especialmente vinculadas con el comercio y las inversiones. Está compuesto por un representante plenipotenciario de cada uno de los países miembros, se reúne ordinariamente tres veces al año y en forma extraordinaria cuando es convocada por su presidente, a solicitud de cualquiera de los países andinos. Puede reunirse de forma ampliada con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o con ministros sectoriales.

Su funcionamiento se basa en formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones, y coordinar la posición conjunta en los ámbitos de su competencia.

Por otro lado, tenemos al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, cuya presidencia, al igual que la del Consejo, es rotativa y anual. Está compuesto por los ministros de relaciones exteriores de cada país, se reúne en forma ordinaria dos veces por año y de manera extraordinaria cada vez que se estime conveniente. Para de tratar temas de interés común el Consejo de Ministros se reúne de forma ampliada con los titulares ante la Comisión.

Sus funciones son formular la política exterior de los países miembros, suscribir convenios y acuerdos con terceros sobre temas de política exterior y cooperación; y coordinar la posición conjunta en foros y negociaciones internacionales.

A su vez, el SIA está conformado por instituciones complementarias, como la Secretaria General de Comunidad Andina, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, el Parlamento Andino, e instituciones de corte financiero como el Banco de Desarrollo de América Latina, el Fondo Latinoamericano de Reservas, así como instituciones en distintas materias como el Organismo Andino de Salud, el Consejo Consultivo Empresarial Andino, el Consejo Consultivo Laboral Andino, el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas, el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales y la Universidad Andina Simón Bolívar.

## **5.2 Crisis de la Comunidad**

A pesar su complejo sistema de integración que denotaba a grandes rasgos un verdadero interés para conformar una subregión en un estadio de integración más avanzado que la ALALC, al inicio sus resultados fueron significativos, aunque posteriormente irían disminuyendo.

El programa de liberalización del intercambio alcanzó un 60 por ciento del universo arancelario, pues el otro 40 por ciento pertenecía a los productos manufacturados reservados para los programas sectoriales de desarrollo industrial, aunque en Bolivia y Ecuador la liberación fue completa.

El establecimiento del Arancel Común sufrió varias dificultades. Se establecieron dos etapas: en la primera se pretendió instalar un Arancel Externo Mínimo Común en un periodo de diez años. En la segunda, que debía iniciar en los años ochenta, se establecería el Arancel Externo Común definitivo, si bien al final la primera etapa no fue completada, por lo que la segunda tuvo menos éxito.

Los resultados del comercio Intra-CAN (Vilaseca, 1994, p. 93), aun cuando no fueron espectaculares, fueron bastante considerables, ya que los niveles observados antes de 1960 eran relativamente bajos (alrededor del 2 por ciento), y una vez entrado en vigor el Tratado de Montevideo el comercio en términos reales aumentó en un 115.7 por ciento, y con el Acuerdo de Cartagena en 1970, el comercio aumentó en un 81 por ciento. Cabe destacar el impacto mayor con la conformación de la ALALC que con la CAN, pero durante la década de los setenta el porcentaje no fue para nada despreciable, sobre todo si hacemos referencia a que, durante los primeros cinco años, el aumento fue de 153 por ciento, aunque posteriormente este crecimiento fue perdiendo fuerza.

Los países con mayor incremento fueron Venezuela y Colombia, con un 408 por ciento y 162 por ciento respectivamente entre 1960 y 1970; los demás países no superaron el 100 por ciento y Bolivia perdió un 7.3 por ciento.

El esquema de integración tuvo efectos desiguales en los países. Mientras durante las dos décadas que comprenden entre 1960 y 1980 en su comercio subregional Colombia alcanzó un aumento de cerca de 1 350 por ciento y Venezuela de un 700 por ciento, Chile y Ecuador superaron el 300 por ciento mientras que Perú y Bolivia tan sólo un 150 por ciento.

Con respecto de los programas de desarrollo industrial, originalmente se fijó un plazo de hasta 1975 para presentar las propuestas. Este plazo fue prorrogado en dos ocasiones y al final sólo se consiguieron aprobar cuatro programas sectoriales de Desarrollo Industrial. Con carácter integral el automotriz, el metalmecánico y el petroquímico, y el siderúrgico solo de forma parcial. A pesar de los pocos acuerdos, tuvo un impacto importante, ya que el 47 por ciento del comercio generado por la subregión estuvo constituido por productos de este origen.

Gazol explica el alcance de estos programas:

“El programa metalmecánico logró la participación de 65 empresas, de las que 49 ya existían antes del programa. A fines de los setenta el programa había avanzado 42 por ciento respecto de lo previsto. El programa petroquímico, por su parte, nació de un Acuerdo de Complementación suscrito en 1968 en el marco de la ALALC. Se trataba de crear complejos petroquímicos integrados verticalmente llamados a abastecer la totalidad del mercado andino en 1980. A finales de la década de los setenta, tampoco había progresos sustanciales: 97 por ciento de lo poco avanzado era atribuible a la construcción de dos complejos en Venezuela que ya estaban en proceso con antelación. El programa para la industria automovilística no fue

capaz de cumplir con sus plazos, su grado de ejecución fue insignificante y finalmente fue derogado de manera formal en 1987.”

El poco avance en la comunidad se fue profundizando y se paralizó, primero con la llegada de dictaduras que amenazaron la estabilidad política en la región, en el caso de la CAN específicamente la de Chile en 1973, tras el golpe de estado del general Augusto Pinochet al gobierno de Salvador Allende, el cual tuvo como consecuencia que Chile saliera de la comunidad en 1976 y la pérdida de cerca del 13 por ciento de los habitantes que conformaban la CAN. Por otro lado, cabe mencionar que, aunque no sufrieron de una dictadura, persistían los problemas políticos de Colombia, Perú y Bolivia cavando de manera acelerada la posible tumba de la CAN.

Para la década de los ochenta, la integración enfrentó su segundo problema, esta vez en materia económica: la crisis de la deuda que golpeó a todas las economías latinoamericanas y frenó lo poco o mucho que se había avanzado en la integración y todos sus instrumentos. Aunado a esto, las condiciones geográficas de la cordillera no son óptimas para el desarrollo de carreteras que transporten las mercancías vía terrestre, de ahí la dificultad de expandir el comercio entre ellos.

### **5.3 Relanzamiento de la CAN**

Los deseos por mantener a flote la integración subregional, a pesar de los problemas que ocurrieron durante en la “década perdida”, se manifestaron con la firma del Tratado de Quito en mayo de 1988, con el cual se modificaba y reforzaba el Tratado de Cartagena.

Vilaseca (Gazol (2008, p.-) afirma que el acuerdo:

“Establecía una estrategia a mediano y largo plazos para rehabilitar el Grupo Andino, y tenía el doble objeto de aumentar la cooperación económica de los países de la subregión y de elaborar una estrategia mancomunada de inserción en la economía mundial.”

El Tratado de Quito derivó en la ampliación de los plazos para la liberación del comercio. Consistía en restablecer el antiguo espacio y se fijó el 31 de diciembre de 1997 como plazo límite, pero no la forma como éste debía ser llevado a cabo, la obligatoriedad para los países de efectuar tres rebajas anuales del 5 por ciento del comercio con Bolivia y Ecuador, y la reducción, tendente a eliminación, de las restricciones de todo orden que obraban sobre el comercio intra-CAN, ampliación en el arancel externo y el programa industrial; este último llevó a la creación de tres modalidades: a) programas de integración industrial, b) convenios de complementación y c) proyectos de integración industrial. La reforma en el plano institucional incorporó el tribunal y el parlamento como órganos principales del Tratado de Cartagena.

Este nuevo relanzamiento no estimulaba la integración. Su fracaso reunió en 1989 a los presidentes para firmar la Declaración de Galápagos en la que se pactaba establecer acciones para favorecer la integración como:

- Planes nacionales de desarrollo, incorporando en ellos la integración como un elemento estratégico.
- Fortalecimiento del sistema andino de integración, revisando los organismos e instituciones con los cambios necesarios.

- Creación del Fondo Andino de Desarrollo Rural por la Corporación Andina de Fomento.
- Nuevas reuniones con la Comunidad Económica Europea, como la celebrada en 1983.

Y fijaba nuevos plazos:

- Para 1995 el establecimiento del Arancel Externo Común.
- Para reducir en 80 por ciento el número de productos industriales cuyo comercio no estaba permitido.
- Para abolir todas las restricciones para 1991.
- Para la aplicación progresiva del Arancel Externo Mínimo Común en 1992.

En 1990 se acordó de igual manera la suscripción del Acta de la PAZ, que proveía la posibilidad de establecer cláusulas de salvaguardias transitorias para corregir desequilibrios globales de balanza de pagos.

En septiembre el Consejo Presidencial Andino reunido en Quito, adoptó un “Nuevo Diseño Estratégico” al objeto de avanzar hacia una mayor integración, a base de:

- Profundizar en el proceso de integración andino, elevando los logros obtenidos en el campo comercial, y poniéndolos al servicio de los objetivos de un desarrollo económico social.
- Preservar los principios de equidad y justicia social internacionales, mediante la armonización de políticas macroeconómicas conducentes al desarrollo sostenible, así como la definición de políticas sociales orientadas a la mejora de la calidad de vida de la subregión.

- Modernizar los organismos comunitarios.

El Protocolo de Trujillo (1996), reforma institucional que agregó un carácter político, sustituyó la Comunidad Andina (CAN) por el Sistema de Integración Andina (SAI), aunque se mantiene el nombre de CAN.

El Protocolo de Sucre configuró una política exterior común (PEC), armonización de las políticas macro y la liberación de servicios (nuevo capítulo).

La Cumbre de Cartagena de Indias (1999) propuso establecer el mercado común andino para 2005, sobre principios básicos como la solidaridad y la cooperación, el desarrollo social y económico de los países miembros, y la consolidación de la integración latinoamericana en su conjunto.

Los resultados del relanzamiento de la CAN no son nada sorprendentes, pero tuvieron un impacto relativamente bueno. Desde 1993 cuando se firmó la liberación hasta 2000, el crecimiento en el comercio fue notable, siendo más intenso en el comercio intrabloque, pero para el siglo XXI las exportaciones entre países miembros se estancaron en alrededor de un 7 por ciento, en gran parte por la salida de Venezuela y el dinamismo presentado en el comercio con China (Da Silva Bichara, 2012, p. 292).

Las exportaciones de los países de la CAN con otros países o regiones son lideradas por las exportaciones hacia Estados Unidos. El comercio con el principal socio ronda alrededor del 30 por ciento del total, y la Unión Europea se posiciona en el segundo lugar, aunque ha perdido participación debido a la presencia de China. Mientras en 2001 el 19 por ciento de las exportaciones iban a la UE en 2010 se redujo a 14 por ciento. Por otro lado, China, que tenía una participación casi inexistente, para 2010 recibía el 8

por ciento de las exportaciones totales de la CAN, y por debajo se encuentra el Mercosur con un 5 por ciento.

Por países, Perú es el único que no ha sido afectado por el comercio extrabloque en la desviación del comercio. Colombia sigue liderando con un 39 por ciento, seguido de Ecuador con 27, Perú con 25 y Bolivia con 9 por ciento.

Con respecto de las importaciones intrabloque, se estancó de igual manera desde principios de siglo con un 8 por ciento de las importaciones totales; dentro de ese porcentaje Colombia ocupa un 43 por ciento, Ecuador un 30 por ciento, Perú y Bolivia con 27 y 10 por ciento respectivamente.

En cuanto a las extrabloque, la dinámica es más variada que las exportaciones, siendo Estados Unidos el socio principal, pero con una tendencia a la baja: mientras en 2000 se importaba el 28 por ciento del total de la subregión, para 2010 se colocaba en 22 por ciento, debido a la súbita participación de China que, si bien en 2000 ocupaba el 4 por ciento, para 2010 representaba el 14 por ciento, en tanto que en la UE y Mercosur el cambio no ha sido tan impresionante, de 15 y 9 por ciento en 2000 a 14 y 12 por ciento en 2010 respectivamente.

En cuanto a la inversión extranjera directa, los flujos de la CAN evolucionan a la par del ciclo económico mundial, creciendo en los noventa, estancándose a principios de la crisis de 2001, para volver a subir y estancarse nuevamente ante la crisis financiera de 2007-2008.

Con respecto al futuro de la CAN, Julimar Da Silva (2012, p. 293) explica que:

“Señalemos, a la altura de 2012, la importancia creciente que está adquiriendo la UNASUR, Unión de Naciones Suramericanas,

entidad creada con todos los países de Sudamérica (excepto Guayana Francesa) en mayo de 2008, y que con el tiempo podría absorber la CAN y el Mercosur.”

## Tema 6: Mercado Común de Sur

La creación del Mercosur o Mercado Común del Sur se remonta a la fundación de la ALALC, ya que antes de la década de los sesenta la cooperación entre las dos potencias que la conforman, Argentina y Brasil, era prácticamente nula, que data desde la época de la colonia y la repartición del Nuevo Mundo. Esta rivalidad prosiguió de manera constante hasta que con la firma de la ALALC hubo una mayor aproximación entre los vecinos.

Existen cuatro precedentes que configuran la creación del Mercosur: *a)* por un lado, la Cuenca de la Plata, agrupación de países fronterizos de este río; *b)* la ALADI que se enmarca en los esquemas previstos de tipo parcial con el fin de agrupar países con necesidades de cooperación más directa; *c)* los acuerdos bilaterales entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como los que resolvieron la disputa del recurso hídrico de Paraná y algunos acuerdos de cooperación en el campo nuclear; *d)* por último, la iniciativa de las Américas que solamente reconoce esquemas amplios de integración (Vilaseca, 1994, p. 127).

Para Vilaseca (1994) y para Álvarez (2011), los antecedentes reales, a pesar del acercamiento entre la ALALC/ALADI y la Cuenca de la Plata, los acuerdos bilaterales que pactaron Argentina y Brasil fueran extendidos a los otros dos países con la influencia de la Iniciativa de las Américas.

Con respecto de los acuerdos bilaterales que acercaron a Argentina y Brasil, el primero fue la resolución de la disputa por la utilización hidroeléctrica del río Paraná, donde lo que se discutía eran las cuotas y régimen de represas de Itaipú en el tramo brasileño-paraguayo y de Corpus en el tramo argentino-uruguayo. Este problema se solucionó en 1979 y permitió el acercamiento entre éstos y la estabilidad en sus relaciones; algunos entusiastas la comparan con la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, que fue el comienzo de la integración en Europa.

Álvarez explica el otro acuerdo que profundizó las relaciones entre estos países:

“...se refería al desarrollo nuclear, y en 1980 Argentina y Brasil firman los Acuerdos de Mayo para la cooperación en la utilización únicamente para fines pacíficos de los programas en el campo nuclear. Es decir que en un año se habían levantado ambas barreras, y con la Declaración de Foz de Iguazú de 1985 se cierra la etapa de acercamiento (García, 1992) y se establece la piedra angular del proceso de integración (Baumann, 2003); allanando el camino hacia la propuesta. Para lograrlo, fue necesaria la superación de dificultades estructurales en la política exterior de Brasil y la reorientación de las prioridades de Argentina” (Bizzozero, 1993).

Por otro lado, la Iniciativa de las Américas fue lanzada por George Bush padre en junio de 1990. Era un conjunto de ideas que conformaban el intento norteamericano por impulsar la consolidación del libre comercio en la región, abriendo los mercados y privatizando las economías.

Estos dos precedentes —la relativa estabilidad política de la que gozaban los países miembros después de haber superado la etapa de las dictaduras (principalmente la de Brasil y la de Argentina) así como compartir problemas económicos, como la crisis de la deuda de los ochenta, hiperinflación y problemas en la balanza de pagos— unió más a los países que en el futuro conformarían el Mercosur a firmar una serie de actas cuyo era objetivo mantener la democracia y la cooperación en distintas áreas.

Esto llevó a que en 1985 los presidentes de Brasil y Argentina firmaran la Declaración de Iguazú con la que comenzó el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE). El PICE se componía de protocolos sectoriales, los cuales eran el núcleo del programa. Con estos instrumentos se trataba de ampliar el comercio bilateral mediante mecanismos de desgravación arancelaria gradual, sin plazos estrictos y metas meramente indicativas. Asimismo, en 1986 se firmó el Acta de Amistad Argentina-brasileña: Democracia, Paz y Desarrollo, en la que se pone de manifiesto la voluntad política de asegurar el éxito del PICE (Lucángeli citado por Álvarez, 2011, p. 12).

Se firmaron 24 protocolos sectoriales en distintos temas, los de mayor importación fueron los de bienes de capital, los agroalimentos y la relacionada con la industria automotriz.

Para 1988, y con el fin de darle mayor fuerza a lo ya firmado (aunque para algunos fue un retroceso pues puso menos énfasis en los programas sectoriales), se firmó el Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo (TICD), remplazo del firmado en 1985.

En esto se estableció un plazo de diez años para la conformación de una zona de libre comercio para bienes y servicios. Con ello se produjo un giro hacia un sistema general, universal y automático, violando los principios fijados por el periodo anterior, lo cual conllevó una alteración temporal importante (Lavagna en Álvarez, 1992). A su vez, en ese mismo año se firmó el Acta de Alborada donde se integra Uruguay al TICD.

En 1990 se firma el Acuerdo de Complementación Económica 14 (ACE14), que fue el preámbulo para el Tratado de Asunción que formalmente dio vida al Mercosur y al cual se incorporaba a Paraguay y Uruguay.

Este acuerdo estableció nuevos plazos para la conformación del mercado común. Éstos fueron acortados y se estableció una nueva meta, que consistía en la conformación del mercado común para 1994, lo cual significaría una reducción al programa original de al menos cuatro años.

Álvarez (2011) pondera la importancia del ACE14:

“El Acuerdo de Complementación Económica N°14 (ACE14) es el instrumento integracionista del Acta, pues establece todos los mecanismos a través de los cuales se debía alcanzar la meta del mercado común, manteniendo las herramientas y los protocolos sectoriales acordados durante las administraciones de Alfonsín y Sarney, ya que una buena proporción del comercio entre ambos Estados gozaba de significativas preferencias arancelarias bajo el TICD (Guadagni, 1992). Nuevamente aquí la presión estadounidense sirvió de catalizador para la conformación del acuerdo, en esta oportunidad a través de la Iniciativa para las Américas del presidente estadounidense George Bush (Escudero, 1992).

El ACE14 consta de cinco herramientas principales: a) un programa de rebajas arancelarias generales, lineales y automáticas, iniciándose con una preferencia del 40 por ciento sobre los aranceles vigentes al 31 de diciembre de 1990 en ambos países, llegando al 100 por ciento el 31 de diciembre de 1994; b) la eliminación para el 31 de diciembre de 1994 de todas las barreras no arancelarias; c) la armonización de las políticas macroeconómicas, comenzando por aquellas que se vincularan con los flujos de comercio y con la configuración del sector industrial en ambos países; d) la posibilidad de anexos adicionales que constituyeran acuerdos de complementación sectorial; y e) la incorporación de una cláusula de salvaguarda a fin de preservar el comercio generado con anterioridad a la aplicación del Acuerdo y de resguardo unilateral si el acuerdo fracasaba” (Guadagni, 1992).

El ACE14 conforma el núcleo del Mercosur y el Tratado de Asunción, ya que las innovaciones fueron básicamente la adhesión de Paraguay y Uruguay. Éstas se unieron debido a la alta interdependencia de estas economías con Brasil y Argentina, por lo cual quedarse afuera significaría quedarse fuera del juego, ya que su competitividad se vería reducida.

Ese mismo año, los presidentes Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Mello firmaron el Acta de Buenos Aires, el cual debía acelerar el proceso de integración, anticipando al 31 de diciembre de 1994, y el establecimiento del mercado común, lo cual culminó en 1991 con el Tratado de Asunción, firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en el cual se creó oficialmente el Mercosur.

Este Acuerdo consta de 24 artículos y 5 anexos. Éste significaba principalmente (Da Silva Bichara, p. 273):

- Libre circulación de mercancías y factores de producción entre los cuatro Estados miembros.
- Establecimiento de un arancel exterior común y de una política comercial común.
- Coordinación de política macroeconómica y sectorial (de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria, de transportes y de comunicaciones) con el objetivo de asegurar las condiciones de igualdad de competencia entre los socios.
- Armonización de legislación en las áreas consideradas necesarias, como, por ejemplo, las sanitarias.

Un artículo importante es el quinto, el cual se refiere a los medios para alcanzar los objetivos (Gazol, 2008, p. 11):

Durante el proceso de transición, los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común serán:

- Un programa de liberación comercial, que consiste en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los estados partes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con un arancel cero, sin restricciones arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario.

- La coordinación de políticas macroeconómicas que se realizaría gradualmente en y forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias indicados en el literal anterior.
- Un arancel externo común, que incentive la competitividad externa de los estados partes.
- La adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes.

Para 1994 se firmó el Protocolo de Ouro Prêto, el cual define la estructura institucional del Mercosur y lo dotaba de estos órganos principales: Consejo del Mercado Común, el Grupo del Mercado Común, la Comisión de Comercio del Mercosur, el Parlamento del Mercosur y el Tribunal Permanente de Revisión.

Otro de los logros para finales de ese año fue la tarifa externa común con las siguientes características (Gazol, 2008):

- Contiene 14 niveles arancelarios, entre 0 y 20 por ciento; el promedio es de 14 por ciento.
- Cubre sólo el 85 por ciento del universo arancelario. El otro 15 por ciento corresponde a bienes de capital, informática, telecomunicaciones, a los productos, incluidos en las listas de excepciones y a los sectores transitoriamente excluidos (automóviles y azúcar).
- La convergencia hacia el AEC debía ser lineal automática, con carácter ascendente o descendente, según el arancel nacional de partida.

- Los bienes de capital se incorporarían al AEC el 1 de enero de 2001 con un arancel máximo de 14 por ciento.
- Los bienes de informática y telecomunicaciones se incorporan el 1 de enero de 2006, con un arancel máximo de 16 por ciento.
- Para el caso de las listas nacionales de excepción, se considera un plazo al 31 de diciembre de 2000, excepto para Paraguay al que se le extiende hasta 2006.

Esto da cuenta de que el Mercosur aún no es una unión aduanera completa y mucho menos un mercado común.

El Mercosur está a su vez abierto a la adhesión de cualquier país latinoamericano bajo la premisa del artículo 20, bajo estas condiciones se firman acuerdos de complementación con Bolivia (1995) y Chile (1996). El acuerdo con Bolivia, por ejemplo, prevé la formación de una zona de libre comercio entre Bolivia y Mercosur en un plazo de diez años, para lo cual se fijan los plazos y ritmos para el desmantelamiento arancelario recíproco.

### **6.1 Incumplimientos, estancamiento, relanzamiento y caída del tratado**

A pesar de los logros modestos, el progreso conseguido hasta 2000 llevó a los países contratantes a relanzar el programa. El simple hecho de no haberse constituido una unión aduanera dejó en claro los incumplimientos que éstos tuvieron con el tratado. En opinión de Álvarez (2011) uno de los principales problemas fue:

“Luego de Ouro Prêto, el Mercosur ya contaba con una institucionalidad desarrollada y compleja, acompañada de personería jurídica internacional y de ciertas atribuciones autónomas. Sin embargo, la creencia académica, no uniforme

pero sí extendida, era sobre la necesidad de aumentar esta institucionalidad aún más, ya que esta era la forma de dar solución a los problemas a los que el bloque se enfrentaba en el camino de su desarrollo; esto conllevaría una ampliación de los sectores en los que los Estados contarán con políticas comunes (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, 1997). Lo anterior hacía depender el proceso aún más de la mera voluntad política de los presidentes de los Estados miembros, antes que del desarrollo de interacciones entre los sectores productivos.”

Mencionado anteriormente, el poco interés por los sectores productivos haría que la integración fuera muy general. Esto volvía al Mercosur una integración llena de promesas políticas, pero pocos resultados reales, dotado de instituciones vacías que lograron un penoso avance dentro de la integración, pues mientras se avanzó jurídicamente, no se eliminó ninguna barrera no arancelaria, ni se liberalizaron los sectores sensibles, ni se avanzó en las políticas públicas, ni se cumplió el Programa de Acción hacia el año 2000 (Bouzas en Álvarez, 2001). A pesar de esto, los políticos de los respectivos países seguían hablando maravillas del proceso.

Esto llevó al relanzamiento en 2000 con un programa de temas prioritarios que contemplaba la negociación y firmas de acuerdos en estos aspectos (Da Silva, 2012, p. 275):

- Acceso al mercado
- Agilización de los trámites de frontera
- Incentivos a la inversión, a la producción, a la exportación, incluyendo las Zonas Francas
- Arancel Exterior Común

- Defensa comercial y de la competencia
- Soluciones de controversia
- Incorporación de la normativa Mercosur
- Fortalecimiento institucional
- Relaciones externas
- Coordinación de Política Macroeconómica

El relanzamiento se encontró con distintas dificultades en los siguientes años, y estas dificultades fueron causa, en algunos casos, de incumplimiento del tratado, como cuando Brasil devaluó su moneda, el cruzeiro, o Argentina elevó sus aranceles, sin mencionarlo o acordarlo con sus vecinos (Gazol, 2008).

Esto dejaba en claro la prioridad que tenía el Mercosur en las agendas de los planes nacionales de desarrollo de cada país, lo que daba a entender que la integración seguía en segundo plano y que los intereses de cada país estaban por encima de cualquier tratado o acuerdo de cooperación, al tiempo que dejaba entrever el egoísmo con que actúan los líderes de los países.

Sin embargo, el mayor problema y verdadera prueba de la integración devino con la crisis económica de Argentina en 2001 donde, como se mencionó, Argentina levantó sus aranceles a cerca de 35 por ciento, mientras que Uruguay devaluó su moneda para contrarrestar este problema, Paraguay solicitó algunas medidas compensatorias de los perjuicios causados por la situación de las dos grandes economías del bloque. Todo parecía un caos y eso que no había empezado el verdadero caos hasta que meses después sucedió el “Corralito”.

El Mercosur nunca previó ni actuó a tiempo para evitar la catástrofe, si bien Brasil acudió de manera inmediata a socorrer a su principal socio, como lo cuenta Gazol (2008, p.--):

“Los respectivos bancos centrales convinieron en un mecanismo de pagos que pretendía asegurar los flujos de comercio sin presionar, en el corto plazo, la precaria capacidad de pago de Argentina. La devaluación del peso argentino, liberado de su cadena con el dólar, influyó favorablemente en la capacidad competitiva de las exportaciones argentinas e inhibió las importaciones. A pesar del previsible impacto negativo que este fenómeno pudo ejercer en la economía brasileña, especialmente en el corto plazo, el gobierno de este país dio muestras de solidaridad que van más allá de las declaraciones de cortesía. Brasil entendió que era la existencia misma del Mercosur lo que estaba en juego, y una visión de Estado de largo plazo sugirió la conveniencia de adoptar medidas que fortalecieran al bloque regional. El pretendido liderazgo brasileño en América del Sur y lo que se presentaba como la inminente negociación de un acuerdo continental de libre comercio así lo demandaban.”

A pesar de esta muestra de solidaridad, el Mercosur siguió dando poco de qué hablar. A más de veinte años de Mercosur el economista Hernán Bonilla (Da Silva, 2012) sostiene que:

“...no se cumple el artículo primero del Tratado de Asunción que habla de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, los organismos internos no funcionan, «se quiere introducir a Venezuela pisoteando al Parlamento de Paraguay

(que se opone a ese ingreso)», y por si fuera poco desde diciembre de 2011 ni siquiera existe un arancel externo común, elemento definidor de una verdadera unión aduanera.”

Actualmente, Venezuela está incorporado al Mercosur, todo debido a una jugarreta que hizo que Paraguay fuera suspendido temporalmente del Mercosur con el argumento de la violación a la democracia por un ¿golpe de estado? en el año 2012.

Por el momento la situación del Mercosur es complicada. No se sabe a dónde debiera dirigirse. Tal vez la UNASUR pueda seguir el legado bueno o malo del Mercosur.

## Conclusiones

A pesar de los diversos intentos por conformar una región unida, que se guie bajo la cooperación y la justicia, estos intentos han resultado un fracaso, si bien no completo debido a una cantidad de aciertos que permitieron mantener viva la esperanza de una América Latina similar a la Unión Europea. Este sueño no ha sido conseguido. La presencia de diversos intereses que no parecen acoplarse entre sí y la poca estabilidad en los ámbitos que presenta la región no deja avanzar como han pretendido los tratados.

Pareciera que América Latina sufre de mala suerte, o que alguien o algo impide que la región pueda alcanzar su máxima plenitud. Las constantes crisis suscitadas en la región no parecen ayudar a emprender al largo camino que pretenden recorrer quienes pretenden actuar de manera conjunta en un mundo que poco a poco los deja fuera. Con la incorporación de los países asiáticos, la región enfrenta cada vez mayor dificultad en encontrar un rol en el escenario internacional que le permita desarrollarse de una manera equilibrada.

A pesar de haber recorrido dos etapas de integración, con distintos actores, escenarios e ideologías, ninguna de ellas ha logrado los objetivos que se pretendían alcanzar, objetivos para muchos lejos de la realidad, pero necesarios para un crecimiento equilibrado, cierta estabilidad, paz y democracia tan anhelada.

Si bien, como se mencionó, los aciertos denotan un gran avance en el plano comercial, aún se encuentran lejos de eliminar los grandes monstruos con los que se enfrentan los países desde su independencia. La pobreza y la inequidad en la distribución del ingreso sigue siendo un problema serio para los gobiernos ya que afecta a la gran mayoría de la población.

Los aciertos no sólo dejan mucho que desear en cuanto al desarrollo, sino en el plano comercial, la interdependencia en el comercio, es decir, el porcentaje del comercio que la región sostiene entre sí, no se acerca siquiera al de la Unión Europea, que ronda alrededor de 70 por ciento por ciento. Según la Organización Mundial del Comercio (WTO por sus siglas en inglés), para 2012 las exportaciones de los países de la Unión Europea, que se dirijan a la misma Unión Europea, rondaban el 69.3 por ciento y las importaciones el 66.7 por ciento, tomando en cuenta que la crisis financiera que impactó de manera significativa,<sup>1</sup> ya que para 2005 representaba el 73.5 para las exportaciones y el 70.3 por ciento de las importaciones (2006).

Por tanto, el plano comercial la integración de las propuestas de integración es pobre, comparadas a la de Unión Europea, pese a los problemas que presenta. A su vez, demuestra la gran dependencia de la región con el comercio extraregional, principal causa de su vulnerabilidad ante situaciones exógenas, situación que pretende reducirse con la integración, pero que sigue siendo un problema de considerable magnitud.

---

<sup>1</sup> [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/statistics/its2013\\_s/its2013\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/its2013_s/its2013_s.pdf)

# Bibliografía

**Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). 1980.** *Tratado de Montevideo II*. Montevideo : ALADI, 1980.

**Asociación Latinoamericana de Integración.** Asociación Latinoamericana de Integración. *Asociación Latinoamericana de Integración*. [Online] [Cited: 11 6, 2016.] [http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSITIOWEB/quienes\\_somos](http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSITIOWEB/quienes_somos).

**Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). 1960.** *Tratado de Montevideo*. Montevideo : ALALC, 1960.

**Comisión Económica de America Latina y el Caribe (CEPAL). 2007.** *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: tendencias 2008*. Santiago, Chile : CEPAL, 2007.

**Comisión Económica para America Latina (CEPAL). 1998.** *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados. Vol. 1 y 2*. Santiago, Chile : Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1998.

**Dos Santos, Theotonio. 2004.** *Dos Santos, Theotonio, Economía Mundial: la integración latinoamericana*. Brasilia : Plaza Janés, 2004.

*El difícil camino de la integración regional.* **Pizarro, Roberto. 2008.** 214, s.l. : Revista Nueva Sociedad, 2008.

**Gazol, Antonio. 2015.** *Bloques económicos*. México : UNAM, Facultad de Economía, 2015.

**Guerra-Borges, Alfredo. 2012.** *Panorama actual de la integración latinoamericana y caribeña*. México : Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Económicas, 2012.

**López Cervantes, Gerardo. 2012.** *El Mercado Común Centroamericano*. s.l. : Caja Rural Intermediterránea, Cajamar, 2012.

**Myrdal, Gunnar. 1956.** *Solidaridad o Desintegración, Tendencias actuales de las relaciones económicas internacionales en el mundo no soviético.* México : Fondo de Cultura Económica, 1956.

**Sistema de Integración Centroamericana (SICA).** Sistema de Integración Centroamericana (SICA). [Online] [Cited: 09 11, 2016.] <http://www.sieca.int/Documentos/DocumentosMostrar.aspx?SegmentId=2&DocumentId=1068>.

**Steedman, Ian. 1990.** *El comercio entre las economías en crecimiento.* México : Fondo de Cultura Económica, 1990.

**Tamames, Ramón. 1980.** *Estructura Económica Internacional.* Madrid: ALIANZA EDITORIAL, 1980.

**Vilaseca I Requena, Jordi. 1994.** *Los esfuerzos del Sisifo: Integración económica en America Latina y el Caribe.* Madrid: S.L. CYAN. PROYECTOS Y PRODUCCIONES EDITORIALES, 1994.

**Wionczek, Balassa, Prebisch, et al. 1964.** *Integración de América Latina, Experiencias y perspectivas.* México : Fondo de Cultura Económica, 1964.