

La integración regional en América Latina y el Caribe

Procesos históricos y realidades comparadas

José Briceño Ruiz



PUBLICACIONES
VICERECTORADO ACADÉMICO

CODEPRE

**La integración regional
en América Latina y el Caribe**
Procesos históricos y realidades comparadas

La integración regional en América Latina y el Caribe

Procesos históricos y realidades comparadas

• José Briceño Ruiz



**PUBLICACIONES
VICERRECTORADO ACADÉMICO
C O D E P R E**

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
Autoridades Universitarias

- Rector
Léster Rodríguez Herrera
- Vicerrector Académico
Humberto Ruiz Calderón
- Vicerrector Administrativo
Mario Bonucci Rossini
- Secretaria
Nancy Rivas de Prado

PUBLICACIONES
VICERRECTORADO
ACADÉMICO

- Director
Humberto Ruiz Calderón
- Coordinación editorial
Luis Ricardo Dávila
- Asistencia editorial
Yelliza A. García A.
- Consejo editorial
Tomás Bandes
Asdrúbal Baptista
Rafael Cartay
Mariano Nava
Román Hernández
Gregory Zambrano

COLECCIÓN
Textos Universitarios

Comité editorial

María del Carmen Araque
Bernardo Fontal
Raquel Flores
Hebert Lobo
Josefina Peña
Marlene Peñaloza
Iris Perdomo
José Villalobos

COLECCIÓN
Textos Universitarios

Publicaciones
Vicerrectorado
Académico

**La integración regional en
América Latina y el Caribe**
Procesos históricos y realidades comparadas
Primera edición, 2007

© Universidad de Los Andes
Vicerrectorado Académico,
CODEPRE

© José Briceño Ruíz

- Concepto de colección
y diseño de portada
Kataliñ Alava
- Diagramación
Punto de Trama
- Impresión

Centro Editorial Litorama C.A.

HECHO EL DEPÓSITO DE LEY

Depósito Legal: LF 23720073202769
ISBN: 978-980-11-1106-1

Prohibida la reproducción
total o parcial de esta obra
sin la autorización escrita
del autor y el editor

Universidad de Los Andes
Av. 3 Independencia
Edificio Central del Rectorado
Mérida, Venezuela
viceacad@ula.ve
<http://viceacademico.ula.ve>

- Los trabajos publicados en la
Colección Textos Universitarios
han sido rigurosamente
seleccionados y arbitrados
por especialistas en las
diferentes disciplinas.
- Impreso en Venezuela
Printed in Venezuela

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
Autoridades Universitarias

- *Rector*
Mario Bonucci Rossini
- *Vicerrectora Académica*
Patricia Rosenzweig
- *Vicerrector Administrativo*
Manuel Aranguren Rincón
- *Secretario*
José María Andérez

PUBLICACIONES
VICERRECTORADO
ACADÉMICO

- *Dirección editorial*
Patricia Rosenzweig
- *Coordinación editorial*
Víctor García
- *Coordinación del Consejo editorial*
Roberto Donoso
- *Consejo editorial*
Rosa Amelia Asuaje
Pedro Rivas
Rosalba Linares
Carlos Baptista
Tomasz Suárez Litvin
Ricardo Rafael Contreras
- *Producción editorial*
Yelliza García A.
- *Producción libro electrónico*
Miguel Rodríguez

Primera edición digital 2011

Hecho el depósito de ley

Universidad de Los Andes
Av. 3 Independencia
Edificio Central del Rectorado
Mérida, Venezuela
publicacionesva@ula.ve
publicacionesva@gmail.com
www2.ula.ve/publicacionesacademico

Los trabajos publicados en esta Colección han sido rigurosamente seleccionados y arbitrados por especialistas en las diferentes disciplinas

PRÓLOGO

Con este trabajo el autor da continuidad a un ambicioso y fértil proyecto de investigación, cuyos resultados se presentan en dos libros. El primero de ellos fue dedicado a los aspectos teóricos de la integración regional.¹ En este segundo libro, el autor asume con rigor histórico y metodológico el tema de la práctica de la integración hemisférica desde una perspectiva latinoamericana. El énfasis se centra en las experiencias y opciones de América Latina y el Caribe así como en las implicaciones que la propuesta del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) tendrá para la región.

Los primeros siete capítulos del libro están dedicados al análisis histórico de los esfuerzos, las experiencias y la conformación de acuerdos de integración económica en el continente americano. Para ello, el autor analiza tres períodos: la etapa voluntarista de “regionalismo autonómico” que cubre las experiencias de los años cincuenta hasta mediados de los sesenta del siglo pasado. La etapa de revisionismo que cubre una parte de la década de 1960 hasta bien entrada la década de 1980 y, finalmente, la etapa de regionalismo abierto desde la década de 1990 hasta el presente.

El autor denomina a la primera de las etapas del proceso histórico de integración como de “regionalismo autonómico”, a pesar de que la literatura sobre el tema usualmente la califica de “regionalismo cerrado”. Su explicación se fundamenta en la idea de que este último calificativo distorsiona la esencia de la propuesta de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la cual no excluía de forma

absoluta la apertura y la liberación comercial, una vez que las economías de América Latina y el Caribe hubieran fortalecido sus aparatos productivos mediante el modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI).

Los primeros esfuerzos de integración económica en América Latina y el Caribe estuvieron marcados por la influencia de las ideas de la CEPAL. Bajo el modelo cepalino de ISI, el avance hacia formas más complejas de industrialización (producción de bienes intermedios y de capital) requería de la ampliación de los mercados. De ahí que se propuso a la integración económica como uno de los instrumentos de política que permitiría avanzar en el desarrollo industrial y en la incorporación de progreso tecnológico, de manera tal que finalmente se lograra superar la situación de rezago que caracterizaba a América Latina y el Caribe en el período posterior a la segunda guerra mundial. El libro refleja fielmente los éxitos iniciales y finalmente el estancamiento de la integración latinoamericana en el período previo al surgimiento de la crisis de la deuda externa. El autor muestra mediante el análisis histórico que diferentes factores de orden político y económico impidieron que las élites asumieran un compromiso firme con la integración, ocupadas como estaban en mantener los privilegios derivados de la protección de los mercados que otorgaban los gobiernos para promover la ISI.

La integración sufrió un estancamiento a pesar de los esfuerzos de la CEPAL y de la retórica tercermundista de las élites políticas latinoamericanas que abogaban por la unión y la integración de los países menos desarrollados. El proceso de integración de los años sesenta y setenta estuvo marcado por el voluntarismo, la retórica y los deseos por ser más autónomos de los países del centro, mientras se promovía un modelo de desarrollo orientado por el proteccionismo necesario para sustituir importaciones según la propuesta de la CEPAL. Esa estrategia de desarrollo contenía en sus planteamientos centrales la razón del estancamiento de la integración latinoamericana.

En la década de los años ochenta del siglo XX, la integración económica pasa a un segundo plano pues los países de América Latina y el Caribe dirigieron sus esfuerzos a enfrentar los problemas derivados de

la incapacidad para pagar la deuda externa. Es una década considerada como perdida para el desarrollo, y pudiera decirse que también para la integración. No obstante, debe destacarse los esfuerzos de revisión y de mantenimiento con vida de los acuerdos de integración económica vigentes en la región, como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Pacto Andino, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) o la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Este es un período que sirve de preámbulo al renacimiento de la integración económica que se da en los años noventa, cuando se fortalecen los acuerdos ya existentes, prolifera la firma de acuerdos bilaterales de comercio preferencial, se crea el Mercado Común del Sur (Mercosur) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA), este último con la novedosa experiencia de que al lado de dos países desarrollados e industrializados (EEUU y Canadá) incorpora a un país de menor desarrollo: México.

A la conformación de uniones aduaneras y al elevado número de acuerdos de comercio preferencial que se firmaron desde 1990 hasta el presente, se unen las negociaciones para establecer una zona de libre comercio de carácter hemisférico. En diciembre de 2003 se firmó el acuerdo de libre comercio entre Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y están a punto de culminar las negociaciones para firmar un acuerdo de libre comercio entre Mercosur y la Unión Europea (UE) a la par que se inician negociaciones entre la CAN y la UE con el objetivo de liberar el comercio y facilitar el flujo de capitales. Paradójicamente, los avances en los procesos de integración en la región, en la última década del siglo XX, surgieron en un contexto marcado por las políticas de orientación ortodoxa que propuso el denominado “Consenso de Washington” y que promovieron procesos de reforma comercial liberando unilateralmente los intercambios comerciales. En ese contexto de liberalización y apertura desde 1990 hasta el presente, la integración económica de América Latina y el Caribe avanzó mucho más que en las cuatro décadas precedentes (período 1950-1989), como bien lo muestra el aumento del comercio y de las inversiones intrarregionales. Estas realidades son evidencias suficientes de la importancia que tiene la integración económica para

promover el desarrollo de América Latina y el Caribe pues se convierte, en la práctica, en el instrumento que permite avanzar en los procesos de liberalización e inserción en el comercio global, mientras se mantienen las discusiones para alcanzar un comercio más libre en el ámbito multilateral de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En ese contexto, la obra que aquí se presenta aparece sin duda alguna en un momento oportuno, dado el renovado interés por la teoría y la práctica del regionalismo.

Todos estos temas son analizados con profundidad por el autor en la primera parte de la obra. Así, el capítulo 1 aborda el tema de los orígenes y el desarrollo de la integración autonómica en América Latina y el Caribe; en el capítulo 2 se analizan las causas del auge y de la caída de la integración autonómica; el capítulo 3 plantea el rol y la posición de EEUU y de las empresas transnacionales frente a la integración latinoamericana y caribeña; el capítulo 4 se dedica a estudiar las nuevas características de la integración o regionalismo abierto en América Latina y el Caribe; el capítulo 5 analiza la inserción de México en el TLCAN, y finalmente, los capítulos 6 y 7 están dedicados al tema del ALCA (sus orígenes y justificación), la evolución de las negociaciones, los intereses y las propuestas de América Latina y el Caribe y de los bloques de integración constituidos.

Los últimos diez capítulos contienen un análisis detallado de las experiencias más importantes de integración en el continente americano (MCCA, ALALC-ALADI, el Pacto Andino, el Grupo de los Tres (G-3), el Mercosur, los procesos integracionistas del Caribe, la integración sudamericana y la experiencia de México en el TLCAN. Se presenta la evolución de dichos acuerdos desde su creación hasta el presente, los logros, los obstáculos y principales modificaciones que han realizado para adaptarse a los cambios en las estrategias de desarrollo. La rigurosidad y los detalles reportados en cada experiencia no menoscaban la capacidad de síntesis del autor para dar una visión objetiva de los procesos particulares de integración. Será difícil conseguir un libro que cubra la diversidad de experiencias de integración que aquí se tratan, así como la densidad del análisis realizado con una perspectiva latinoamericana. Es por ello que no

dudo en pronosticar que el libro se convertirá en obra de obligada consulta para los académicos, políticos y la tecnocracia interesada en el tema de la integración.

Alejandro Gutiérrez S.

NOTAS

- 1 Briceño Ruiz, José (2003). *Las teorías de la integración regional*, Universidad de Los Andes, Ediciones del Vicerrectorado Académico, Mérida, Venezuela.

INTRODUCCIÓN

Este libro forma parte de un proyecto de análisis de los procesos de integración de América Latina, asumido hace más de nueve años. En 1993, iniciando mi carrera como novel investigador de la Universidad de Los Andes, de Mérida, sometí al Programa de Formación de Personal de esa casa de estudios un proyecto de investigación en el que se proponía comparar las diversas iniciativas de integración latinoamericana y caribeña. Bajo la asesoría de la Dra. Rita Giacalone dediqué tres años a esa investigación que, debido a su extensión, no pudo abarcar todos los esquemas de integración originalmente previstos.

En 1996, la propuesta se amplió al estudio de las teorías de la integración regional. Esto extendió de manera considerable el alcance de la investigación, razón por la cual decidí presentar sus resultados finales en dos volúmenes. El primero de ellos, *Las teorías de la integración regional*, fue publicado por la Universidad de los Andes en el año 2003. El presente volumen, dedicado a la *La integración regional en América Latina y el Caribe*, es la continuación de ese proyecto.

Durante el período transcurrido desde 1993 han sucedido muchos eventos significativos en el desarrollo del regionalismo en el continente americano. En 1993, todavía se sentía en todo el hemisferio la euforia del exitoso relanzamiento de la integración regional. En la parte norte del continente, Canadá, Estados Unidos y México, concluían el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que iniciaría una nueva modalidad de

integración, denominada “norte-sur” por incluir a países desarrollados y en vías de desarrollo. EL TLCAN confirmaba también que Estados Unidos había optado por la estrategia de integración regional iniciada con la firma del acuerdo de libre comercio con Canadá en 1989.

En la Cuenca del Caribe, viejos procesos como el Mercado Común Centroamericano (MCCA) o la Comunidad del Caribe (Caricom) eran relanzados y se proponían ambiciosas metas como la creación de un mercado y economía únicos, en el caso de la Caricom, o el relanzamiento de la integración política en América Central. Surgía además el Grupo de los Tres (G-3), constituido por Colombia, México y Venezuela, iniciativa que generó enormes expectativas en cuanto a su potencial de convertirse en el núcleo de un proceso de regionalización en el Caribe.

En América del Sur, el Pacto Andino alcanzaba en un corto lapso de tiempo metas que se había propuesto desde fines de la década de 1960, mientras en el Cono Sur, el Mercado Común del Sur (Mercosur) se convertía en el proceso “emblema” de la integración latinoamericana, debido al exitoso cumplimiento de los objetivos propuestos en el Tratado de Asunción.

En el plano hemisférico eran los días en los que la propuesta de suscribir un acuerdo de libre comercio desde “Alaska hasta la Patagonia”, anunciada por George Bush (padre), resonaba en muchos círculos políticos y académicos de la región, considerándola como el inicio de una nueva relación entre Estados Unidos y América Latina. Eran años de optimismo, en los que predominaba un consenso al explicar el éxito de la nueva oleada de integración como resultado de la adopción de una estrategia de apertura, en concordancia con los lineamientos del Consenso de Washington. No faltó la comparación de los logros de la nueva integración con el fracaso del “regionalismo cerrado” basado en la política de sustitución de importaciones. Se alegaba que una apertura radical, como lo proponía el Fondo Monetario Internacional, era garantía no sólo de un avance económico a nivel nacional, sino que era requisito para el progreso de la integración regional.

Sin embargo, en el segundo lustro de los años noventa este optimismo había desaparecido. En términos generales, el idilio de América

Latina con el Consenso de Washington había desaparecido. Crisis económicas como la de México en 1994, Brasil en 1998 y Argentina en 2001, derrocamientos abruptos de gobiernos y la reaparición de nuevos liderazgos populistas, sustituyeron la visión de una América Latina “en ruta hacia el progreso”. Esto, obviamente, tuvo repercusiones en la integración regional. Ya en el año 1998, el Mercosur era un proceso en crisis; la Comunidad Andina, nombre que adoptó el Pacto Andino en 1996, había perdido el dinamismo de inicios de la década, el G-3 comenzaba a defraudar las expectativas creadas y el proceso hemisférico, iniciado con la primera Cumbre de Presidentes de las Américas en Miami (1994), también mostraba sus primeras dificultades.

Ante esa crisis, que se desarrolla en el contexto de la pérdida de credibilidad del Consenso de Washington, es conveniente replantear un debate histórico sobre las causas del colapso de la primera oleada de integración, que en este libro se denomina “regionalismo autonómico”. De los resultados de este análisis se puede obtener información que permita realizar un estudio comparado con la actual oleada de “regionalismo abierto”.

Sin embargo, al igual que *Las teorías de la integración regional*, este libro no tiene mayor ambición que ser un manual para el estudio de la integración regional tanto en los estudios de pregrado como en los de postgrado, aspirando al mismo tiempo a ser obra de consulta para aquellos que se encuentren en el mundo empresarial, político y gubernamental. No obstante, es un manual que convoca a la discusión y al debate entre quienes están interesados en la dinámica integracionista latinoamericana. Se trata de un trabajo que sugiere el estudio sincrónico y diacrónico de lo ocurrido en América Latina y el Caribe durante más de cuarenta años de experiencia en materia de integración regional y plantea superar el simplismo explicativo de la crisis del llamado “regionalismo cerrado”, predominante en los años de auge de las ideas del Consenso de Washington, mientras, al mismo tiempo, reconoce los defectos y virtudes del modelo aperturista vigente desde 1989.

El libro se ha dividido en dos grandes partes. La primera, que tiene un marcado carácter histórico, constituye un estudio global de la

integración latinoamericana y caribeña desde la década de 1950 hasta el inicio del nuevo milenio. Los tres primeros capítulos que comprenden esta sección del libro analizan la primera oleada de integración, cuyo origen se remonta a la década de los años cincuenta cuando, bajo la influencia de Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se comenzó a discutir la necesidad de crear un Mercado Común Latinoamericano. A diferencia de la literatura dominante en la década de 1990, esta etapa no es descrita como “regionalismo cerrado”. De acuerdo con nuestro enfoque, esta expresión es inexacta pues la propuesta prebischiana en materia de integración no contemplaba cerrar a la región frente al mundo. Un examen de la obra de Prebisch y la CEPAL fácilmente permite convalidar esta afirmación. Aunque se planteó la necesidad de proteger las producciones regionales en una primera fase del proceso de integración, de manera de permitir que se incrementara su competitividad a través de la competencia regional, se preveía que en fases posteriores se produjese una apertura a los mercados mundiales. Estudios realizados por José Manuel Salazar y publicados en la Revista de la CEPAL en 1990 y 1993 y por el mismo autor de este libro, confirman esta aseveración. Por lo tanto, es preferible denominar este período como “regionalismo autonómico”, pues en medio de un contexto político marcado por la emergencia de un nuevo nacionalismo latinoamericano y la aparición de movimientos nacional-populistas, el objetivo que se buscaba era incrementar la autonomía de la región frente a los centros de poder mundial. El cambio en este contexto regional y el papel desempeñado por Estados Unidos y las Empresas Transnacionales, unido a la falta de rectificación en el modelo en materia de protección arancelaria, explican la crisis del regionalismo autonómico, como se examina en los capítulos II y III.

La nueva etapa de la integración latinoamericana iniciada a fines de los años ochenta, y su transformación en regionalismo hemisférico, es analizada en los tres últimos capítulos de la primera parte, en los que se considera su fundamento ideológico. Se argumenta que a pesar de la propuesta de la CEPAL denominada “El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. La integración al servicio de

la transformación productiva con equidad” (1994), la nueva etapa de integración está más bien inspirada en las ideas de apertura radical del Consenso de Washington, sin tomar el componente neo-estructuralista de la propuesta cepalista.

En términos prácticos, la nueva integración abierta se manifestó en una diversidad de estrategias que ya no sólo demostraban el escaso interés en establecer un mercado común latinoamericano, como lo planteaba Prebisch en los años cincuenta, sino que incluso privilegiaban las relaciones con países de fuera de la región. El primer ejemplo de esto fue la decisión de México de suscribir un acuerdo de libre comercio con Canadá y Estados Unidos, a lo que posteriormente se sumaría la iniciativa de Washington de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas. Otra estrategia que también sustituye la idea de un mercado multilateral latinoamericano es el subregionalismo, ejemplo de lo cual es la iniciativa brasileña de crear un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), que más recientemente ha sido complementada por la idea de una Comunidad o Unión Sudamericana. Estos aspectos son considerados en los capítulos finales de la primera parte.

La segunda parte examina de forma detallada la evolución de cada uno de los procesos de integración promovidos en el continente, desde la ALALC hasta el TLCAN. Se ha realizado una revisión exhaustiva de cada proceso, partiendo del análisis de sus metas originales para evaluar en qué medida fueron alcanzadas. En concreto, se consideran el Mercado Común Centroamericano, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, la Asociación Latinoamericana de Integración, el Pacto Andino y su transformación en Comunidad Andina, la Comunidad del Caribe, el Grupo de los Tres, el Mercado Común del Sur, la Asociación de Estados del Caribe y la participación de México en el TLCAN.

Como se señaló en un párrafo anterior, desde el inicio de esta investigación mucho ha acontecido en materia de integración regional en América Latina y el Caribe y, en consecuencia, también se ha escrito mucho. Hacer una propuesta que se añada a la amplia literatura ya existente sin incurrir en repeticiones es un riesgo que, sin embargo, me

atrevo a correr al presentar al público lector este manual que espero sea de utilidad para todos aquellos que en las aulas universitarias y fuera de ellas se dediquen al estudio de la integración regional.

Finalmente, quiero expresar mi agradecimiento a todas aquellas personas e instituciones que de alguna manera han contribuido y facilitado la realización de esta investigación. En particular, deseo agradecer a mi destacado colega y dilecto amigo Alejandro Gutiérrez, quien ha tenido la gentileza de realizar el prólogo de este libro y a Lucía Torre, quien se ha encargado de la revisión de estilo del texto. De igual manera, agradezco al programa de publicaciones de la Comisión de Estudios del Pregrado (Codepre), del Vicerrectorado Académico, en la persona del Dr. Humberto Ruiz y de la Dra. Stella Serrano, quienes han continuado con su exitosa política editorial y gracias a cuyo financiamiento ha sido posible la publicación de este libro.

José Briceño Ruiz

Los orígenes y el desarrollo de la integración autonómica latinoamericana y caribeña

La heterodoxia económica latinoamericana y caribeña fue un compromiso político de las élites regionales que buscaban una mayor autonomía frente a los países del centro, en particular frente a Estados Unidos y al ya decadente panamericanismo. Para entender las razones que conducen a promover este regionalismo autonómico es indispensable considerar el orden económico posterior a la II Guerra Mundial, en particular la reestructuración de las economías del centro, que hacía ilusoria cualquier política de promoción de exportaciones de manufacturas hacia esos mercados.¹ También es preciso analizar la dinámica política en cada país, caracterizada por el resurgimiento del nacionalismo latinoamericano, expresión de lo cual fueron los gobiernos nacional-populistas predominantes en la región.

Durante las décadas de 1930 y 1940, la economía mundial sufrió profundos ajustes. La crisis de los mercados mundiales, la desintegración de los mercados financieros y la escasa inversión privada provocaron graves desequilibrios. La mayoría de los países violaron las normas del sistema internacional de comercio y financiamiento basado en el patrón oro y la libra esterlina. En vez de ello, aplicaron fuertes medidas proteccionistas y controles cambiarios, lo que generó una brecha mayor entre los sistemas de precios nacionales y el internacional y un cambio en los precios relativos de los bienes primarios agrícolas e industriales. Esta situación, a su vez, causó un ajuste en la asignación de recursos: en la periferia se privilegió el desarrollo de un sector manufacturero y en el centro se apoyó el desarrollo agrícola.²

Otro factor que incidió en la aceptación de un nuevo enfoque fue el escenario internacional posterior a la II Guerra Mundial. El conflicto armado había permitido un *boom* de las exportaciones tradicionales y un crecimiento considerable de las economías latinoamericanas. También se había producido el desarrollo de ciertos programas industriales debido a la necesidad de algunos países de proveerse de bienes que no podían importar debido al conflicto en los países industrializados. El fin de la guerra permitió la recuperación de los sectores agrícola e industrial en los países desarrollados y provocó una disminución de las exportaciones latinoamericanas hacia ellos. A su vez, esto produjo una reducción de la disponibilidad de divisas y un deterioro en los términos de intercambio de los países latinoamericanos. En este contexto, la propuesta de una integración que favoreciera la industrialización regional era apoyada por los países de la región.

Cuando se consolida el ambiente de tensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética debido a la Guerra de Corea, y la Guerra Fría adquiere un mayor vigor, los gobiernos nacional-populistas deciden apoyar el regionalismo autonómico como una manera de enfrentar la hegemonía estadounidense en la región. Lagos señala que las iniciativas de integración constituyeron una estrategia para elevar el status real de América Latina en el sistema internacional estratificado de la Guerra Fría. La integración se concibió como una instrumento de autopreservación y autoexpansión cuyo núcleo central fue la filosofía desarrollista e integracionista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). La creación de mecanismos de integración y de cooperación “constituyó así un acto político a través del cual los países latinoamericanos reafirmaron su voluntad de corregir la distribución del poder dentro del sistema internacional con el objeto de democratizarlo”.³ Además, se alegaba que con la integración se podría ayudar a superar el subdesarrollo y la posición subordinada de América Latina en el orden internacional de la posguerra.⁴

Otra variable externa que incidió en la aparición del regionalismo autonómico fue la profundización del proceso de integración en Europa a fines de la década de los años cincuenta, el cual se había iniciado con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y alcanzó su mayor expresión con la creación de la Comunidad Europea en 1958, percibida en América Latina como una amenaza debido a su posible exclusión de los mercados de los países comunitarios.

Se consideraba necesario incrementar el potencial económico de los países latinoamericanos frente al peligro de que las producciones de la región fueran desplazadas, en el naciente mercado común, por las de las colonias francesas y belgas, a las que se les había concedido un régimen especial de asociación.

En el ámbito interno, a partir de 1950, una oleada de latinoamericanismo, a veces meramente retórico, a veces efectivo, sustituyó al panamericanismo. La Conferencia Internacional Americana celebrada en Caracas en 1954 careció del brillo de las reuniones anteriores y hubo que esperar hasta 1967 para que se realizase una nueva reunión de los países latinoamericanos con Estados Unidos. El renacimiento del nacionalismo latinoamericano fue una respuesta a la creciente hegemonía estadounidense. Debido a la crisis del sistema político oligárquico, en algunos países de la región asumieron el poder gobiernos nacional-populistas con un discurso autonomista en materia económica y política. Estos gobiernos fomentaron una política de mayor autonomía en relación con la potencia hegemónica del hemisferio, mientras en lo interno se establecía un modelo político esencialmente populista y distributivo.

Las ideas de la CEPAL se convirtieron para todos estos gobiernos en el fundamento de programas nacionales de desarrollo industrial y medidas económicas que fuesen más allá de la libre concurrencia de la oferta y la demanda.⁵ El pensamiento cepalista de industrialización al servicio de la integración regional se convirtió entonces en el fundamento ideológico de los programas económicos de América Latina y, en consecuencia, de los proyectos de integración regional.

En este trabajo se describe este período como de integración autonómica, en vez de regionalismo cerrado como suele describirse en algunos estudios sobre el tema. La calificación de “autonómica” parece explicar de manera más clara las convicciones y las metas de los gobiernos que impulsaban la integración. La expresión regionalismo cerrado, en cambio, es inexacta porque la propuesta cepalista no excluía de forma absoluta la apertura a los mercados mundiales, circunstancia que se consideraba una etapa por la que la región tendría que transitar una vez que sus bienes lograran ser competitivos en los mercados latinoamericanos. Tampoco se considera exacto definir como regionalismo cerrado todo el período que se extiende desde la

década de los años cincuenta hasta mediados de los ochenta. Durante estas décadas se pueden percibir, como lo señala acertadamente Gert Rosenthal,⁶ un período voluntarista que se prolongó desde las primeras iniciativas bilaterales de integración en la década de 1950 hasta la creación del Pacto Andino y un período revisionista que comienza con este último y se profundiza a inicios de los años ochenta con la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Definir el período entre 1950 y 1985 como regionalismo cerrado supone soslayar las particularidades de cada subperíodo (voluntarista y revisionista) y las modificaciones que sufrieron las estrategias de integración de los diversos países.

Los antecedentes del Mercado Común Latinoamericano

Uno de los antecedentes del nacionalismo económico latinoamericano fue el Plan Pinedo, propuesto por el gobierno argentino en 1940 para diversificar sus exportaciones y mercados externos. También buscaba promover un mayor acercamiento a Brasil y los países vecinos mediante la firma de un acuerdo comercial. Antes de la formulación del Plan Pinedo, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay habían manifestado su interés en preservar su decreciente comercio recíproco en productos primarios. Estos cuatro países habían realizado sus intercambios desde los años treinta sobre la base de preferencias arancelarias especiales. En el Plan Pinedo se planteaba en concreto la firma de un acuerdo de libre comercio con Brasil que facilitara el intercambio de bienes agrícolas complementarios como el trigo argentino y el café y los frutos tropicales brasileños. Se proponía de igual manera la creación de un mercado regional que favoreciese la especialización industrial y el aprovechamiento de las economías de escala.⁷

En el Plan se reconocía la importancia de la industrialización y se intentaba promover su racionalización. Refiriéndose a la creación de una unión aduanera con Brasil, el canciller argentino Federico Pinedo señalaba:

Supóngase Usted que se hubiese iniciado una política semejante hace algunos años. En vez de tener Brasil y la Argentina industrias paralelas que están produciendo a costos elevados en dos mercados distintos y

prácticamente cerrados, hubiéramos podido llegar a una provechosa división del esfuerzo industrial entre ambas naciones. Sería, pues, un ideal acercarse a una unión aduanera, abierta, desde luego, a los demás países limítrofes⁸

El Plan nunca fue aprobado, en parte debido a la falta de apoyo de una parte de la élite gobernante y de los partidos de oposición en Argentina. A pesar de ello, los países del Cono Sur se reunieron en febrero de 1941 en la ciudad fronteriza uruguaya de Rivera para discutir sobre la creación de un bloque regional. Meses más tarde, en noviembre de 1941, los cancilleres de Brasil, Oswaldo Aranha, y de Argentina, Enrique Ruiz, firmaban en Buenos Aires un tratado comercial, conocido luego como el Tratado para el Libre Comercio Progresivo (TLCP) en cuyo preámbulo se confirmaba la voluntad de ambos países de adoptar “un régimen de intercambio libre que permita llegar a una unión aduanera, abierta a los países limítrofes”.⁹ El TLCP se proponía fundamentalmente garantizar que no se aplicasen barreras comerciales a aquellos bienes aún no producidos en los dos países, de manera de garantizar el acceso a ambos mercados a las nuevas industrias que se instalasen.

El ataque japonés a Pearl Harbor y el consecuente ingreso de Estados Unidos a la II Guerra Mundial enrarecieron el clima de las relaciones argentino-brasileñas. Mientras Brasil declaró la guerra a los países del eje, Argentina mantuvo la neutralidad, no pocas veces confundida con simpatía por Alemania e Italia. En este contexto, fue difícil promover una mayor interdependencia entre los dos países.

El Plan Pinedo fue, no obstante, un intento de enfrentar la creciente influencia económica de Estados Unidos en la región. Sin embargo, para autores como Carolina Crisorio y Norberto Aguirre, fue “un proyecto muy cauto y mantenía aún intacto el dogma que sostenía que el crecimiento económico era producto de las exportaciones (...) y no daba sustancial importancia al mercado interno”.¹⁰ Octavio Rodríguez tiene un enfoque distinto del asunto, pues percibe al Plan Pinedo como una expresión de la voluntad de impulsar el comercio regional. Este impulso debía apoyarse en la expansión sostenida de la industria.¹¹ En otras palabras, el Plan era un antecedente del pensamiento autonomista industrializador de la CEPAL y de la idea de un mayor acercamiento entre Brasil y

Argentina. En 1949, ambos países suscribieron una convención de complementariedad industrial y libre comercio, y ese mismo año, Uruguay propondría la creación de una organización latinoamericana de cooperación económica.¹²

Otro antecedente fue el proyecto de crear la Organización Económica Grancolombiana, realizada mediante la suscripción de la Carta de Quito en 1948. Desde 1942, Colombia y Ecuador habían apoyado la conformación de un esquema regional de integración, firmando para ello un acuerdo de comercio y navegación. Una vez concluida la II Guerra Mundial, los dos países decidieron crear la Flota Mercante Grancolombiana, a la que se unió Venezuela. En 1948, los gobiernos de los tres países, junto con Panamá, retomaron el proyecto de integración y sus representantes se reunieron en Quito. La Carta que lleva el nombre de la capital ecuatoriana fue un ambicioso proyecto de crear una unión aduanera como primer paso para alcanzar de forma gradual y progresiva una unión económica y fomentar el desarrollo industrial de los países miembros.¹³ El proyecto finalmente nunca pudo ejecutarse, entre otras razones, por el rechazo de Estados Unidos. Sin embargo, los tres países continuaron sus esfuerzos para promover la integración. En agosto de 1959, Colombia y Ecuador suscribieron un tratado de comercio, un convenio de pagos y un acuerdo de cooperación económica. En diciembre del mismo año, Colombia y Venezuela realizaron contactos para liberalizar el tráfico de productos.¹⁴

Los gobiernos de Juan Domingo Perón en Argentina y de Getulio Vargas en Brasil también desarrollaron políticas nacionalistas y autonomistas. Perón favorecía la creación de un programa de integración, incluso basado en la creación de una zona de preferencias regionales, lo que contradecía la filosofía del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). En la publicación mensual *Hechos e Ideas*, un vocero del peronismo señalaba:

América Latina no puede renunciar a este derecho elemental de la asociación o integración económica que equivale al derecho disfrutado por los Estados Unidos de Norteamérica en el terreno político. Estos acuerdos se justifican por la necesidad de complementar la producción básica, ampliar los mercados para el desarrollo industrial y defendernos contra el poderío económico extranjero. Las preferencias regionales constituyen un primer paso hacia la unión aduanera latinoamericana

que algún día habrá de compensar en el terreno económico las desventajas de la fragmentación política excesiva y mal orientada.¹⁵

En una reunión del Consejo Interamericano Económico y Social realizada en 1953, el gobierno de Perón presentó un proyecto de resolución que recomendaba a los gobiernos la creación de esquemas de integración. De igual manera, Argentina promovía una estrategia de integración económica selectiva, no automática y sobre la base de concesiones recíprocas con países como Chile, Paraguay, Nicaragua, Ecuador y Bolivia.¹⁶

En 1953, Perón promovió, conjuntamente con el presidente chileno Carlos Ibáñez, la firma del Acta de Unión Económica Argentino-Chilena que, con el respaldo de Vargas en Brasil, se planteaba la creación de una unión aduanera. La eventual ampliación del Acta para incluir a Brasil significaba la reactivación del Pacto ABC y la creación de un espacio regional integrado en el Cono Sur,¹⁷ lo cual representaba un giro en la política brasileña frente a Estados Unidos, más independiente que la existente durante la II Guerra Mundial. Sin embargo, la firma del Acta no encontró el respaldo de las Fuerzas Armadas en Brasil y de los grupos opositores a Vargas. Según Paulo Roberto da Almeida, el propio canciller de Vargas, João Neves de Fontoura, quien mantenía una postura anti-argentina y se encargaría de comenzar el *impeachment* contra Vargas en el congreso brasileño, se opuso al proyecto de integración.¹⁸

En julio de 1953, Ibáñez visita Argentina y suscribe el Tratado de Unión Económica en el que se preveía la complementación de los planes económicos, la supresión gradual de medidas restrictivas al comercio, la coordinación de políticas cambiarias, tributarias, proyectos de infraestructura y facilidades para el tránsito de personas y mercaderías. Sin embargo, el Tratado no prosperó debido al rechazo que tuvo en Chile, donde fue percibido como una expresión de la “entrega” del gobierno de Ibáñez a Argentina. Ante las escasas posibilidades de que fuese aprobado por el Parlamento chileno, el gobierno optó por su retiro de la agenda legislativa.¹⁹ Posteriormente, el gobierno de Perón suscribió tratados de “unión económica” con Paraguay y Ecuador en agosto de 1953 y con Bolivia en septiembre de 1953.²⁰ En Argentina, tras la caída de Perón en 1955, las iniciativas de integración fueron casi inexistentes pues como estrategia era ajena o

contraria a los postulados de los militares y se la relacionaba con la “tercera posición” de la política exterior peronista”.²¹

En Brasil, como respuesta a la estrategia argentina, también se suscribieron entre 1953 y 1954 tratados de “unión económica” con Chile, Paraguay y Ecuador.²² Luego de la caída de Vargas, Brasil continuó apoyando un acercamiento a sus vecinos del Cono Sur. La ley 3244 de 1957, que reglamentaba el sistema arancelario, introdujo modificaciones radicales en el régimen de comercio exterior y recomendaba la revisión de los acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio. Esto significó una revisión de los acuerdos bilaterales de libre comercio suscritos con Argentina, Chile y Uruguay en 1943, 1946 y 1936, respectivamente. Estos acuerdos representaban más del 50% de las exportaciones y más del 70% de las importaciones intra-latinoamericanas²³ y su revisión era fundamental para la construcción de un mercado común latinoamericano. Por ello, los cuatro países optaron por realizar una negociación conjunta, de lo que surgió la propuesta de crear una zona de libre comercio de la América Meridional, origen de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

La estrategia multilateral latinoamericana

A partir de 1956 comenzaron las discusiones para el establecimiento del mercado común latinoamericano. La CEPAL tuvo un liderazgo en este proceso planteando un modelo de integración fundamentado en la industrialización y transformación productiva de la región. Este proyecto encontró la resistencia de ciertos países que proponían una integración más profunda; en particular, los países del Cono Sur presentaron un “Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio” que se alejaba del proyecto de una integración gradual, general y flexible que proponía la CEPAL. Argentina, Brasil, Uruguay y Chile parecían decididos a avanzar en su propuesta e iniciar negociaciones dirigidas a crear una zona de libre comercio de la América Meridional. El comercio entre estos cuatro países se había regido durante décadas por convenios bilaterales de compensación que implicaban controles de cambio y del comercio exterior. A inicios de la década de 1950 ya era notoria la necesidad de simplificar los engorrosos sistemas de control sobre el comercio y los pagos, pero al

mismo tiempo era imperativo mantener los flujos de comercio entre los cuatro países debido al déficit que mostraban con el resto del mundo. La fórmula que estos países encontraron fue la constitución de una zona de libre comercio.²⁴

Éste fue el primer golpe en contra de la propuesta de integración de la CEPAL pues significaba que dos de las economías mayores de América Latina (Argentina y Brasil) y una economía de tamaño intermedio (Chile), ya no brindaban su apoyo político al modelo cepalista. En el relatorio del Grupo de Trabajo de Itamaraty, documento extremadamente útil para conocer el enfoque del gobierno brasileño, se justifica el proyecto meridional señalando:

La implantación de un mercado común exige estudios demorados y, de cualquier manera, no podría ser considerada por los países del sur del continente como solución para los problemas urgentes de su comercio recíproco. La creación de una Zona de Libre Comercio en el Sur del Continente, de objetivos inmediatos y más modestos, aunque se venga estructurando en un plano distinto, se orienta por propósitos semejantes a los de la creación de un mercado común y podrá constituir una fuente de inestimable valor para hacer efectiva la meta más ambiciosa de integración económica de todos los países de América Latina.²⁵

Más confusa aún era la posición del gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962) en Argentina. En su discurso reconocía que existía un legado histórico que vinculaba a Argentina con el resto de América Latina; este legado histórico, a su vez, se unía a la necesidad que tenían en ese momento los países latinoamericanos de resolver sus problemas sociales y económicos. En ese sentido, Argentina apoyaba los esfuerzos para la concertación de acuerdos tan amplios como fuera posible, tendientes a impulsar el desarrollo y la integración económica dentro y entre cada uno de los países latinoamericanos.²⁶ Sin embargo, tenía una forma peculiar de percibir la integración pues no era considerada como etapa previa al desarrollo sino como coronación del mismo, sólo realizable a partir del desarrollo pleno de las respectivas economías involucradas. La integración regional serviría como instrumento para promover el desarrollo interno de los países y, al mismo tiempo, como protección externa a ese proceso de desarrollo. En consecuencia, la integración no podía limitarse a repetir a escala regional la división

internacional del trabajo basada en las ventajas comparativas, sino que debía ser un instrumento que coadyuvase a promover el proceso de industrialización. En otros términos, la integración regional debía estar subordinada a la integración y desarrollo interno de los países; esto fue expresado de manera meridiana por Rogelio Frigerio:

La integración regional no crea por sí sola las condiciones del “despegue” económico de los países subdesarrollados. La adición de naciones débiles y de economías primitivas en un “espacio” económico continental sólo serviría para acentuar la vulnerabilidad de nuestras naciones y para facilitar el control “global” de nuestras economías por los monopolios internacionales. El proyecto regionalista es, objetivamente y con prescindencia de la buena fe de algunos de sus propugnadores, una manera de postergar el esfuerzo nacional por el desenvolvimiento de economías integradas; el esquema de gobierno supranacional sirve para debilitar las soberanías nacionales y el papel rector del Estado nacional, único instrumento apto para sacudir los vínculos colonialistas y para programar las prioridades del desarrollo nacional.²⁷

Paralelamente a esta actitud en gran medida pragmática de los gobiernos del Cono Sur, aparece el segundo golpe en contra de la propuesta de la CEPAL, dado por Estados Unidos. Según Miguel Wionczek, Washington consideraba a la CEPAL como una institución “intrusa en los asuntos del hemisferio, difusora de tendencias nacionalistas peligrosas y competidora con la Organización de los Estados Americanos”.²⁸ El mismo Wionczek afirma que durante los años de la administración republicana, toda propuesta proveniente de la CEPAL se consideraba, por ese solo hecho, como una incitación a los países latinoamericanos a unirse en contra de Estados Unidos con el objetivo de exigir concesiones económicas o de otra naturaleza.

En este escenario, los países del Cono Sur, por un lado, con un proyecto de zona de libre comercio y, por el otro, Estados Unidos imponiendo condiciones, se inició el segundo período de sesiones del Comité de Comercio en 1959, en el que se discutiría sobre el mercado común. El proyecto de los países del Cono Sur sustituyó a la propuesta cepalista como el marco de referencia para negociar el acuerdo de integración regional. Es necesario señalar que la iniciativa de los países meridionales tuvo como fundamento las premisas neoclásicas sobre

integración económica; en este sentido, es útil recordar la afirmación realizada en 1979 por Germánico Salgado, al indicar que aunque en el período en que se realizaban las negociaciones sobre el Mercado Común predominaba en el continente una crítica a los mecanismos de mercado y un apoyo aparente a formas de intervención del Estado, en la realidad “las negociaciones sobre integración se realizaron dentro del más escrupuloso respeto a las tesis liberales sobre las virtudes de la ‘mano invisible’ del mercado, la libre competencia y la empresa privada en la integración”.²⁹ Esta ambivalencia debe ser recordada al evaluar el desarrollo de la ALALC, de manera de evitar recurrir al argumento simplista según el cual la crisis de este modelo de integración fue simplemente resultado de la inconveniencia del modelo cepalista.

Un argumento similar es válido para referirse al destino final del proyecto de industrialización regional propuesto por la CEPAL. Esta idea fue rechazada por el Grupo de Trabajo sobre el Mercado Común que, ya en el informe de su reunión inicial, reivindica la prioridad de los mecanismos de mercado en la regulación de la política industrial al interior del mercado regional. Esto se manifestó de forma tajante en la Base V de tal informe al señalarse que “la especialización de industrias y otras actividades que persigue el mercado regional deberá ser el resultado del libre juego de las fuerzas económicas...” “No es compatible con este principio dar exclusividad a ciertas industrias y otras actividades en determinados países o establecer limitaciones a la libertad de competencia, salvo en cuanto concierne a las modalidades especiales del programa de integración de los países centroamericanos que, a tal efecto, deberán considerarse como una unidad”.³⁰

Ya en 1960 existía un consenso sobre el futuro acuerdo de integración y, entonces, fueron reiterados los llamados a la unidad regional, como la declaración de Juscelino Kubitschek durante una visita que Arturo Frondizi realizó a Brasil en 1960, al afirmar:

En esta parte de América, los problemas relativos a un entendimiento comercial, de interpenetración de intereses, tienen que ser repensados en serio, dentro de las directrices de una nueva política adecuada a la coyuntura y no más como un vago ideal siempre deseado (...) Ya sabemos perfectamente que, divididos, prisioneros de limitaciones que no se justifican más, caminaremos lentamente. Nuestros tiempos

actuales están formando y agrupando familias de países con afinidades geográficas que buscan explorar zonas de comercio ampliadas gracias a acuerdos lógicos. Ya llegó la hora (...) de prestar la debida atención a estas lecciones que pueblos experimentados y antiguos nos están proporcionando, a fin de que actuemos en consecuencia.³¹

México fue uno de los más fuertes propulsores de la propuesta cepalista de un mercado común y fue sorprendido por las iniciativas de la zona meridional de libre comercio. La crisis económica que sufría la economía mexicana desde mediados de la década de los años cincuenta produjo un sentimiento de descontento hacia la forma como funcionaba el comercio mundial, percibido como injusto y obstaculizador de la economía nacional. A este factor se añadía el peligro que significaba, a los ojos de los mexicanos, la discriminación comercial y las tendencias proteccionistas de la recién creada Comunidad Económica Europea (CEE). Ante la necesidad de continuar con el proceso de industrialización, México se sumó a la idea de crear un mercado común. La integración era percibida como un instrumento para recuperar e impulsar el crecimiento económico, para crear nuevas corrientes de comercio y para ampliar “los mercados circunscritos a los límites geográficos de cada país propiciando la industrialización”.³²

La necesidad de continuar la industrialización, que a fines de los años cincuenta ya sufría un relativo estancamiento, incidió de forma significativa en la decisión mexicana de apoyar a la ALALC. Como señala Köning, “se tenía la impresión de que ya se habían sustituido las importaciones que el mercado mexicano permitía y que restaba solamente sustituir la importación de productos que requerían muy amplios mercados, como los automóviles, camiones, tractores agrícolas, herramientas y una infinita variedad de bienes de capital”.³³ De igual manera, la integración permitiría expandir el comercio de productos cuyas industrias se caracterizaban por una significativa capacidad ociosa. A su vez, podría resolver este problema de desocupación parcial de equipos industriales al ampliar el mercado al que se podían enviar los bienes producidos en México. A estas razones se sumaban factores como el relativo mayor desarrollo de la economía mexicana, su capacidad de producción, su estabilidad política, la inexistencia de controles cambiarios sobre el envío de remesas de

utilidades al exterior, su ubicación geográfica con relación a los países del Cono Sur, que hacía complementarios los ciclos agrícolas, y la existencia de una infraestructura de comunicaciones ferrocarrileras interoceánicas, que facilitaba la integración.³⁴

Todos estos factores favorecieron la participación mexicana en el proyecto de creación de un mercado común latinoamericano. Así, el presidente Gustavo Díaz Ordaz declaró que había comenzado a prender la idea de

que a través de un mecanismo de integración económica, basado en el principio de libre asociación y reciprocidad, además de tratamiento preferencial para los países de menor desarrollo relativo, podemos utilizar en forma más eficiente nuestros recursos naturales, humanos y financieros, aprovecharemos mejor nuestras instalaciones productivas existentes, iniciaremos nuevas industrias altamente redituables, ensancharemos nuestros mercados dentro de prácticas comerciales de creciente competencia y lograremos alcanzar niveles más altos de bienestar económico y cultural.³⁵

El interés mexicano se manifestó en las negociaciones del mercado común. Fueron en su mayor parte técnicos mexicanos quienes elaboraron el documento “Recomendaciones acerca de la Estructura y Normas del Mercado Común”, conocido también como “Documento México”, en el que se recogían las propuestas cepalistas de una integración al servicio de la industrialización regional y el cambio productivo. Este proyecto se enfrentaría luego con la propuesta de los países sudamericanos de crear una zona meridional de libre comercio, que sería el fundamento de la futura ALALC. Lo que era notorio a inicios de la década de 1960 era el interés de ciertos sectores en México de apoyar la participación mexicana en un gran mercado regional sobre la base de la reciprocidad, que incluyese a todos aquellos países que pudieran ser proveedores de productos industriales y a los cuales se pudiera vender manufacturas.³⁶

Tal enfoque fue reiterado por el gobierno de Adolfo López Mateos (1960-1964) quien en una gira que realizó por América del Sur en 1960, en diversas ocasiones manifestó su interés en la integración con los países del sur del continente. En una declaración realizada en Buenos Aires el 25 de enero de 1960, señaló:

Estimo, en efecto, que todos debemos estar ya convencidos de que la similitud de los problemas de crecimiento que confrontan nuestros pueblos, exige una reestructuración económica de la América Latina, que elimine el desperdicio de esfuerzos ocasionados por la falta de coordinación y obtener condiciones equitativas en nuestras relaciones comerciales con otros países, acelerar la industrialización que corresponda a planes conjuntos y aumentar nuestro sistema de transporte.³⁷

De esta gira sudamericana surgió la invitación para que México fuese miembro activo en las negociaciones que los países del Cono Sur realizaban para crear una zona de libre comercio, germen de la ALALC. México aceptó la invitación y fue miembro fundador del esquema de integración. Las razones que explican la decisión mexicana son diversas. En primer lugar, México no podía quedar excluido de un proyecto de integración que incluía a los países más importantes de América Latina. Aunque el gobierno mexicano hubiese preferido una integración más profunda, como lo proponía la CEPAL, la percepción era que el proceso progresaría con el tiempo, siendo imposible la ausencia de México en ese contexto. En segundo lugar, desde mediados de la década de 1950 la economía mexicana estaba estancada y se había producido una disminución en el dinamismo del sector exportador. En ese escenario, la dirigencia mexicana estimaba necesario intensificar el proceso de sustitución de importaciones, para lo cual los acuerdos de complementación económica previstos en el Tratado de Montevideo podrían ser de utilidad. De igual manera, la integración permitiría a México expandir sus exportaciones en términos cualitativos y cuantitativos hacia sus vecinos latinoamericanos. La ALALC facilitaría la diversificación de las exportaciones y, en consecuencia, estimularía al sector manufacturero. Finalmente, el ingreso a la ALALC coincidía con la política del presidente López Mateos de buscar un papel más importante para México en la política regional y mundial.³⁸

Haas y Schmitter consideran que la decisión de México de ingresar a la ALALC fue esencialmente pragmática. A diferencia de algunos países sudamericanos, México no tenía que reformular acuerdos comerciales preexistentes, pues sus transacciones con América Latina en general habían sido escasas. En consecuencia, el ingreso a la ALALC fue:

Una política suplementaria, una respuesta creadora a necesidades emergentes y un tributo a la sagacidad diplomática de la CEPAL. Ésta logró convencer a las élites mejicanas de que les convenía un esquema de integración regional que, si bien estaba cercado de copiosas salvaguardias y era muy modesto en sus obligaciones, prometía solamente un vago beneficio futuro y se enfrentaba con una tradición aislacionista atrincherada.³⁹

Esta actitud pragmática se manifestó incluso en la forma como se organizó la gira sudamericana de López Mateos, justo un mes antes de que se celebrara la reunión de Montevideo en la que se crearía la ALALC. Según un miembro del círculo cercano a López Mateos:

El objeto principal (de la gira) fue en mi opinión traer a Méjico al Cono Sur, a saber al Tratado de Montevideo (...) fue exponer la declaración de Méjico en Río por razones políticas, pero como no había llegado el acuerdo de Chile, no pudo ser hecho en Brasil. Llegamos a Buenos Aires donde, diez minutos antes de la medianoche del último día de nuestra visita (enero 26 de 1960), durante una recepción que López Mateos estaba ofreciendo a Frondizi, se dio el anuncio de que Méjico estaba de acuerdo en ingresar a la ALALC.⁴⁰

Haas y Schmitter señalan, en base a la declaración anterior, que México “se invitó”, y que esta “invitación” y la misma decisión de ingresar a la ALALC fue espontánea y no ensayada.⁴¹ México simplemente deseaba ingresar a cualquier esquema de integración con los países sudamericanos, incluso en un acuerdo como la ALALC, que se alejaba de forma considerable del “Documento México”, presentado durante el proceso negociador. Una vez suscrito el Tratado de Montevideo, el gobierno de México reiteró en diversas ocasiones su apoyo a la ALALC. En 1962, López Mateos asistió a la Junta de la ALALC y afirmó:

La urgencia de una reestructuración económica de la América Latina que elimine el desperdicio de esfuerzos ocasionados por la falta de coordinación; que impulse el proceso industrializador en las ciudades y en los campos; que aumente el poder de compra de las grandes masas de consumidores, que obtenga condiciones equitativas en nuestros

tratos con otros países, que amplíe y mejore nuestros sistemas de transporte y, en general, que propicie y estimule el progreso de nuestras naciones.⁴²

La respuesta de los demás países fue pragmática. Colombia había estado desarrollando una doble política: de economía cerrada promotora de la sustitución de importaciones y semiabierta al capital extranjero, sea inversión directa o de capital.⁴³ En 1959, en pleno proceso de negociaciones del mercado común, el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia señaló: “estamos concertando acuerdos bilaterales que abran las puertas para el posterior acuerdo multilateral que consagre el mercado común. Tenemos fe en esta modalidad y a ella aplicaremos todas nuestras energías y consagraremos todo nuestro entusiasmo”.⁴⁴

Una ambivalencia semejante existió en el caso chileno. Durante el gobierno de Arturo Alessandri (1958-1964) se apoyó la idea del Mercado Común Latinoamericano y a la ALALC, a pesar de que el tema no fue parte de la campaña electoral, lo cual significó un cambio de la postura inicial de Alessandri. En un discurso pronunciado en 1957, el presidente chileno describió a la integración como una noble idea pero de difícil alcance. En vez de promover una iniciativa global de integración, Alessandri había manifestado su preferencia por una política comercial basada en la reciprocidad con determinados países, importantes para el comercio exterior chileno.⁴⁵ Una vez que asumió la presidencia, modificó su posición para brindar un apoyo moderado a un tipo de integración específicamente comercial; sin embargo, en la segunda mitad de su gobierno, Chile asumió un rol más protagónico en cuanto a la integración, planteando por ejemplo la necesidad de acelerar y profundizar el proceso de la ALALC.

Para los países más pequeños como Bolivia, Ecuador, Paraguay y, aunque en menor medida, Uruguay, la integración era un mecanismo que les podría permitir un proceso de industrialización en una escala regional, tal como lo proponía la CEPAL. En principio, esto significaba que estaban comprometidos con el proyecto del mercado común. Sin embargo, debieron luchar mucho para obtener un tratamiento preferencial de parte de los países más grandes, lo que diluyó en alguna forma su apoyo al naciente esquema de integración.

En Ecuador, según Germánico Salgado, el sentimiento de limitación debido a lo reducido de su territorio y su población fue la causa fundamental de la adhesión ecuatoriana a la ALALC. Este país temía permanecer al margen de los beneficios de la integración y quedar aislado en el escenario latinoamericano. Por otra parte, se preveía que la desgravación no perturbaría mayormente la economía ecuatoriana; al contrario, se abrirían expectativas interesantes de exportación para ciertos productos como el banano, el azúcar, el cacao y se podría producir un importante flujo de inversiones para promover el sector industrial.⁴⁶

Tan sólo dos países decidieron estar al margen de la ALALC: Bolivia y Venezuela, mientras que Cuba fue separada del proceso, a pesar de que Fidel Castro apoyó en 1959 las propuestas de integración. En una conferencia de prensa celebrada en julio de ese año Castro señaló:

...debemos empezar a unirnos en lo económico, que eso es fundamental, tenemos que acabar de ver que el gran problema de todos los pueblos de América Latina es el subdesarrollo, y que nosotros debemos unir esfuerzos para solidariamente ayudarnos todos a desarrollar económicamente nuestros pueblos.

Por nuestra parte, nosotros estamos en la mejor disposición y en nuestro mejor deseo de colaborar con todo esfuerzo que tienda a unir los intereses y la política de los pueblos hermanos (...) La posibilidad de un mercado común aseguraría el desarrollo pleno de industrias en los países latinoamericanos, que se protegerían de competencias que no estuviesen incluidas dentro de un mercado común, como lo hacen los países europeos. Y si los países europeos han llegado a acuerdos por la conveniencia que implica el mercado común, con mucha más razón debemos nosotros buscar ese objetivo, más cuando se trata de pueblos subdesarrollados, algunos de ellos, todos en general con mercado limitado dentro de sus propias fronteras y cuyo principal objetivo, si se quiere ir a la satisfacción de las necesidades de nuestro pueblo, es el desarrollo de su industria y de sus riquezas naturales.⁴⁷

Bolivia siempre había sido reacia a los planes de integración regional. En 1931 había rechazado la propuesta chilena de crear una unión aduanera continental, alegando que la propuesta chilena no producía ningún beneficio a Bolivia debido a la naturaleza minera

de su economía, que no producía artículos para el consumo interno o para la exportación. La completa eliminación de los aranceles a las manufacturas significaría para Bolivia el abandono de cualquier proyecto industrial propio, sin tener siquiera como compensación la posibilidad de que se produjera una mayor demanda de sus productos exportables. Este enfoque coincide con el que adoptaría treinta años más tarde el gobierno del presidente Víctor Paz Estensoro.⁴⁸

Durante la negociación del Tratado de Montevideo de 1960, Bolivia objetó la forma como se había negociado pues no se consideró su condición de país mediterráneo y su limitada oferta exportable. El argumento era que como el comercio principal del país lo constitúan los minerales y bienes agrícolas, era poco probable que se produjera un incremento en sus exportaciones, debido a que la industria pesada o mediana no se había desarrollado suficientemente en la región como para absorber nuevas producciones bolivianas. A la escasa diversificación de la estructura productiva boliviana se sumaban dos argumentos más para rechazar la participación del país en la ALALC. Por un lado, se indicaba que la reducción de aranceles produciría una disminución mayor de los ingresos fiscales, ya deteriorados por las concesiones tributarias otorgadas a ciertas industrias.⁴⁹ Por otra parte, se alegaba también que la mediterraneidad era una desventaja, ya que suponía mayores costos de fletes de transporte.⁵⁰ Por ello, el gobierno de Paz Estensoro sostuvo que Bolivia debía postergar su ingreso a la ALALC hasta cuando pudiera reunir los requisitos económicos que le permitieran realizar un intercambio equitativo e incrementar su productividad.⁵¹

El caso de Venezuela es curioso. A pesar de existir una retórica a favor de la integración regional, el país fue poco activo en el renacimiento del nacionalismo latinoamericano en la década de los años cincuenta. Aunque Venezuela participó en las negociaciones sobre el mercado común, su actuación tuvo un bajo perfil y esta actitud obedecía a la falta de consenso interno sobre la conveniencia de la integración con los países latinoamericanos. En particular, el empresariado venezolano, articulado en torno a la Federación de Cámaras de Comercio y Producción (Fedecámaras) se opuso al ingreso de Venezuela a la ALALC. A la ausencia de consenso interno, se sumó la particular situación de la novel democracia venezolana de esa época, nacida en el contexto de la guerra fría y del activismo cubano en la

región, que produjo una ordenación de las prioridades de la política exterior del país. Como señala Elsa Cardoso, a pesar del peso constante de las orientaciones integracionistas desde el comienzo mismo del régimen democrático

la atención a este frente de política exterior estuvo enmarcada en la complejidad de las negociaciones políticas y económicas domésticas y en las determinaciones del ambiente hemisférico predominante hasta mediados de los sesenta; estas últimas fueron particularmente críticas para Venezuela por su condición de país que recién iniciaba su experiencia democrática, con una economía marcada por lo petrolero, que emprendió tardíamente su proceso de industrialización, y que se había hecho fuertemente dependiente del mercado estadounidense.⁵²

Al plantearse la disyuntiva de ingresar a la ALALC en 1960, el tema central de discusión fue cómo afectaría el proceso de industrialización que se estaba promoviendo en Venezuela. Tanto el sector empresarial como el gobierno coincidían en que la ALALC implicaba más costos que beneficios. En primer lugar, se alegaba que los productos venezolanos serían poco competitivos, ya que los costos nacionales serían mucho mayores, en términos monetarios, que los existentes en los demás países de la región, debido a los salarios relativamente más altos de los trabajadores venezolanos. En segundo lugar, se argumentaba que el nivel de ingresos y la disponibilidad de divisas del país serían afectados, pues se generaría un exceso de importaciones baratas provenientes de los países miembros de la ALALC. Por ello, de manera reiterada, voceros oficiales expresaron que, antes de incorporarse a un proceso de integración, Venezuela debía establecer las bases del desarrollo armónico del país. Esto no era sino un eufemismo para continuar protegiendo ciertos sectores productivos que podían ser afectados por el ingreso a la ALALC.⁵³

El Tratado de Montevideo se suscribió en 1960, pero desde 1967 era evidente el estancamiento de la ALALC. Comenzaron a presentarse propuestas para encontrar salidas a la crisis. Los países más grandes apoyaban una posición comercialista que proponía la extensión del plazo para perfeccionar la zona de libre comercio, terminar la negociación de las listas nacionales y suscribir los Acuerdos de Complementación Industrial (ACI). Los países medianos y los Países de

Menor Desarrollo Relativo (PMDER), en cambio, tenían una posición desarrollista, es decir, exigían profundizar la integración mediante la inclusión de un programa automático de liberalización comercial, la coordinación de las políticas económicas, la distribución equitativa de los costos y beneficios del proceso y la reforma institucional. El Protocolo de Caracas (1969) recogió las propuestas comercialistas de los países más grandes. En resumen, el Protocolo acordó la extensión del plazo para alcanzar la zona de libre comercio en 1974. A pesar de esto, el proceso siguió en crisis y ya a fines de la década de los años setenta comenzaron las discusiones para su eliminación.

Orígenes de la integración en América Central

El otro gran proyecto de integración en la etapa voluntarista del regionalismo autonómico fue el Mercado Común Centroamericano (MCCA). América Central es de hecho la primera región donde se implementa la estrategia de la CEPAL. El modelo cepalista de integración autonómica tenía como propósito promover el desarrollo armónico de los países de la región, ayudándoles a superar las limitaciones estructurales, tanto exógenas como endógenas, que impedían su progreso económico. El objetivo era reducir la dependencia externa de la región e incrementar su poder de negociación tanto a escala regional como extrarregional. La CEPAL propuso una estrategia de integración económica centrada en la localización óptima de las actividades económicas; esta propuesta comprendía un programa industrial que permitiese establecer unidades de producción del tamaño adecuado como para aprovechar las materias primas regionales y abastecer al mercado centroamericano en su totalidad y al menor costo posible. La localización industrial se orientaba por el principio de la reciprocidad, lo que suponía establecer plantas de localización óptima en cada país, sin excluir a nadie del programa.⁵⁴

La liberalización comercial no era el objetivo esencial en el proyecto de la CEPAL para Centroamérica. Se proponía, en vez de ello, una interdependencia entre la política comercial y la industrial. En el modelo cepalista el libre comercio sólo se justificaba como parte del programa regional dirigido a crear y ampliar plantas industriales. El libre comercio era válido sólo en la medida en que contribuyese con

el programa de industrialización, permitiendo a los bienes de industrias regionales circular libremente en el istmo, mientras los bienes extrarregionales continuaban gravados por aranceles. De esta manera, el libre comercio intracentroamericano permitiría a los productos industriales del istmo ser más competitivos que los provenientes de fuentes externas.⁵⁵

Estas propuestas cepalistas orientaron el proceso de integración del istmo centroamericano durante la década de los años cincuenta. Tanto los tratados bilaterales firmados entre los diversos países como el Tratado Multilateral acordado en Tegucigalpa, Honduras, en 1959, se inspiraron en el modelo de integración centrado en la industrialización, la gradualidad y la reciprocidad. Sin embargo, por presiones externas e internas este enfoque fue sustituido por un modelo comercialista dirigido a alcanzar en un breve período la liberalización total del comercio entre los países centroamericanos. Ésta fue la lógica que inspiró al Tratado de Asociación de 1959 y al Tratado de Managua que creó al MCCA. En ambos casos, el pensamiento de la CEPAL fue sustituido por un pragmatismo comercialista.

El revisionismo en la integración autonómica

A mediados de la década de los años sesenta, los dos esquemas voluntaristas del regionalismo autonómico entran en crisis. Se inicia entonces el período revisionista, expresión de lo cual fue, en primer lugar, el Pacto Andino. La propuesta de establecer un proceso de integración entre los países andinos obedecía, entre otras razones principales, a los magros resultados de la experiencia de la ALALC. Los países de mayor desarrollo económico en América Latina (Argentina, Brasil y México) habían sido los más beneficiados por las medidas de liberalización comercial acordadas en el tratado de Montevideo. En el otro extremo se encontraban los países de menor desarrollo relativo (Ecuador, Bolivia y Uruguay) y los países de economías intermedias (Venezuela, Perú, Colombia y Chile), para los que la integración había implicado el traslado de proveedores de bajo costo a otros de alto costo (Brasil, Argentina y México), sin obtener mayores concesiones de parte de éstos. Además, se criticaba el carácter comercialista y libre cambista de

la ALALC, que se dirigía básicamente a promover una zona de libre comercio, haciendo apenas mención al tratamiento de las inversiones extranjeras y al desarrollo tecnológico, entre otros factores.

Como resultado de estas críticas surge una propuesta de integración entre los países andinos que buscaba remover los obstáculos que no les habían permitido alcanzar un desarrollo sostenido, equilibrado y autónomo, dotándolos de una estatura económica comparable a la de los países más grandes de la región. La integración era vista como un mecanismo para poder participar en condiciones de igualdad y equilibrio en el comercio intrazonal. También existían razones económicas para promover el nuevo proceso de integración, vinculadas a la búsqueda de economías de escala para los sectores manufactureros, obtenidas del aprovechamiento del tamaño del mercado. Se lograría también diversificar las exportaciones de los países y, debido a la expansión de los mercados nacionales, se podría establecer una industria de bienes de capital.⁵⁶

La filosofía que inspiraba el Acuerdo de Cartagena, que creó el Pacto Andino en 1969, suponía superar los mecanismos básicamente comercialistas de la ALALC para retomar la tradición cepalista sobre la integración económica, aunque el liderazgo político de la época haya tenido conciencia de ello o no.⁵⁷ Era evidente que las metas del Acuerdo eran más ambiciosas que las del Tratado de Montevideo, además de otorgar una mayor participación al Estado mediante diversos mecanismos de planificación.

En el Acuerdo de Cartagena, la liberalización comercial dejó de ser el centro del proceso de integración para ser sustituida por el desarrollo planificado de manera conjunta. El Pacto Andino fue concebido como un instrumento para acelerar el desarrollo económico de sus miembros. En tal sentido, abarcaba una diversidad de aspectos de la vida económica, como la armonización de las políticas frente a terceros mediante el establecimiento de un arancel externo común, la creación de un régimen común de inversiones extranjeras y de tecnología, la introducción de la planificación industrial, la concesión de tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo, etc.⁵⁸

Por otra parte, los países andinos establecieron compromisos sustancialmente diferentes de los acordados en la ALALC. En materia de liberalización comercial, mientras en el Tratado de Montevideo se consagraba un método de desgravación selectiva de los productos y

del monto de las concesiones utilizando el mecanismo de las reuniones anuales, en el Pacto Andino se establecieron los principios de universalidad y automaticidad, que buscaban armonizar el objetivo comercial con las metas de la planificación conjunta y la racionalización del programa de las economías de los países miembros. En este contexto, los plazos acordados para alcanzar la liberalización comercial fueron comparativamente muy inferiores a los acordados en la ALALC.⁵⁹

La según oleada de revisionismo en la integración latinoamericana fue encarnada por la creación en 1980 de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), institución que confirmó el agotamiento del modelo de integración autonómica iniciado en la década de 1950. A mediados de los años setenta ya habían comenzado a promoverse nuevas formas de cooperación más flexibles que las ambiciosas propuestas de la ALALC y el Pacto Andino. Un ejemplo de esto fue el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), resultado de una iniciativa mexicano-venezolana, cuyo objetivo era la promoción de mecanismos de concertación entre los países de la región, en medio de un escenario mundial dominado por el diálogo norte-sur y las exigencias de un nuevo orden económico internacional. Junto con la creación del SELA surgieron otras formas de cooperación e integración en el ámbito de proyectos específicos, desarrollos conjuntos en materia de infraestructura, integración fronteriza, entre otros.⁶⁰ La ALADI significó la adopción de este “modelo flexible” en el ámbito de la integración económica, aunque sus resultados no fueron exitosos.

La integración en el Caribe

La integración en el Caribe angloparlante está estrechamente vinculada con el proceso de descolonización que vivió la región en la década de 1960. Desde mediados de la década de 1950, la idea de integración emerge como una alternativa de viabilidad política de los territorios caribeños. En ese sentido, la integración en esta región presenta particularidades que no se encuentran en América Latina, cuyo proceso de independencia había ocurrido a inicios del siglo XIX.

El liderazgo político y la intelectualidad de las antiguas colonias británicas promovieron una visión del Caribe definida en el concepto

de Indias Occidentales. Éstas constituirían un sistema subregional particular y etno-históricamente diferente del resto de los países de la zona. Lo indo-occidental se definía en términos de un sistema de estratificación e identidad afro-caribeña de la población, producto de las experiencias de la esclavitud y el trabajo en la plantación. De igual manera, lo indo-occidental incluía una tradición política democrática parlamentaria basada en el modelo de Westminster impuesto durante el período colonial británico. Esto diferenciaba a las Indias Occidentales del resto de las Antillas, en particular del Caribe hispano, el cual se concebía como otro subsistema regional con sus propias tradiciones socioculturales y políticas ajenas a lo indo-occidental. Esta ideología indo-occidental fue un factor determinante en las iniciativas de integración política y económica que surgirían en la región, que se limitaron a buscar la unidad o la cooperación entre las antiguas colonias británicas excluyendo a sus vecinos.

Desde el período colonial, la administración británica elaboró informes y recomendaciones emanados de diversas reuniones celebradas en Montego Bay, Jamaica, desde 1947, de las que surge la propuesta de unir a todos los territorios caribeños en una Federación de las Indias Occidentales. En agosto de 1956, el Parlamento británico endosó la propuesta de crear una Federación entre sus colonias caribeñas, que debía adoptar el esquema bicameral británico con un Parlamento Federal, dirigido por un Consejo de Ministros, y se establecía un Consejo de Estado y 10 Ministerios. También existían legislaturas locales y un gobernador general. En materia económica el objetivo era crear una unión aduanera y adoptar políticas favorables a la inversión extranjera en el sector industrial, en el marco de las políticas de industrialización por invitación que proponía el economista santaluciano Arthur Lewis. La Federación de las Indias Occidentales se estableció formalmente en enero de 1958, incluyendo a Dominica, Grenada, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal–Nevis–Anguila, Santa Lucía, San Vicente y Trinidad y Tobago.

Sin embargo, la Federación colapsó en 1962. Las razones del fracaso son diversas. En primer lugar, las posiciones de Jamaica, Trinidad y Tobago y los países del Caribe Oriental con respecto a los poderes del gobierno central eran disímiles. En segundo lugar, había una competencia entre Trinidad y Tobago y Jamaica por conquistar

a los inversionistas extranjeros, que derivó en conflictos sobre las políticas fiscales y de inversión de la Federación. También existían diferencias con relación a la distribución del ingreso y la inmigración, los impuestos y el ingreso de la Guayana Británica a la Federación.⁶¹ Un aspecto clave para explicar el fracaso de esta propuesta integracionista fue el escaso avance en la formación de la unión aduanera debido a la oposición de Jamaica a reducir sus elevados aranceles y abrir su mercado a los vecinos caribeños.⁶²

Las diferencias entre Jamaica y el resto de los miembros de la Federación se acrecentaron y ya en 1960 Kingston comenzó a considerar su retiro. En 1961, se convocó un referendo para explorar el sentimiento de la población en torno a la permanencia o no en la Federación. La mayoría apoyó la propuesta de retirarse. El retiro de Jamaica significó el fin de la experiencia federal, pues Trinidad se negó a participar en un proyecto federativo sólo con Barbados y las otras islas del Caribe Oriental. Eric Williams, al conocer los resultados del referendo jamaicano, manifestó que “diez menos uno es igual cero”,⁶³ para expresar su visión sobre el destino de la Federación. En abril de 1962, el Parlamento británico aprobó una ley que disolvía la Federación, con lo que concluía este ensayo de integración.

A pesar de todo, la Federación tuvo éxito en crear una serie de instituciones de carácter funcional que subsistirían incluso luego de 1962, como la Universidad de las Indias Occidentales, el Servicio Común de Meteorología y Aviación Civil y una flota mercante. Más importante aún fue su contribución al mantenimiento de un sentimiento de pertenencia a un espacio común de los países miembros. Por ello, casi inmediatamente después del colapso de la Federación surgieron nuevas propuestas de integración. Una de ellas fue la Federación del Caribe Oriental⁶⁴. Otra fue la propuesta de crear una zona de libre comercio. Esta situación concluiría en 1965 con un acuerdo, suscrito en Saint John's, Antigua, para crear una zona de libre comercio entre Antigua, Barbados y Guyana. Luego, las pequeñas islas del Caribe Oriental, actuando en el marco del Consejo de Ministros de la Asociación de Estados de las Indias Occidentales (WISA por sus siglas en inglés), decidieron crear el Mercado Común del Caribe Oriental, en 1968. Ese mismo año, todos los antiguos miembros de la Federación establecieron la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA por sus siglas en inglés).

Después de varios años de existencia de la Carifta, comenzó a gestarse en el Caribe angloparlante un movimiento que exigía una mayor profundización del proyecto de integración. Se buscaba trascender el tímido enfoque comercialista de la Carifta, que había actuado como una especie de incubadora del movimiento de integración regional, para proyectar un nuevo y más ambicioso proyecto que debía plantearse la meta de establecer un mercado común y mecanismos de distribución de los costos y beneficios para los PMDER. Este movimiento dio origen a la Comunidad del Caribe (Caricom) en 1973. Y en 1981, se creó la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), esquema de integración constituido por los países del Caribe Oriental y estrechamente relacionado con la Caricom.

NOTAS

- ¹ Prebisch, Raúl, “Cinco etapas de mi pensamiento económico”, *El Trimestre Económico*, (México), XLII – 2: 25, abril-junio, pp. 771-792.
- ² Sunkel, Osvaldo, “Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?”, *Revista de la CEPAL*, (Santiago), número extraordinario, octubre 1998.
- ³ Lagos, Gustavo, “Autopreservación y autoexpansión del Estado – nación y experiencias de cooperación regional en América Latina”, en Muñoz Valenzuela, Heraldo y Francisco Orrego Vicuña (compiladores), *La cooperación regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*. México, Colegio de México-Universidad de Chile, 1986, p. 105.
- ⁴ De Figueiredo, Nunho Fidelino, “A integração econômica latinoamericana”, *Revista de Ciências Econômicas*, (São Paulo), 1, março, 1960, p. 18; Lagos, op. cit., p.105.
- ⁵ Véase Graciarena, G. y Franco R., *Formaciones sociales y estructuras de poder en América Latina*. Madrid, CIS, 1981.
- ⁶ Rosenthal, Gert, “Treinta años de integración en América Latina: un examen crítico”, *Estudios Internacionales*, (Santiago), XXVI: 101, enero-marzo, 1993, pp. 74-88.
- ⁷ Rodríguez, Octavio, “Fundamentos del estructuralismo Latinoamericano”, *Comercio Exterior*, (México), 51: 2, febrero 2001, p. 103.
- ⁸ Citado en Rodríguez, op. cit., p. 130.
- ⁹ De Almeida, Paulo Roberto, *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo, Edições Aduaneiras, 1993, p. 73.
- ¹⁰ Crisorio, B. Carolina y Norberto Aguirre, “Los países del Cono Sur y un largo camino hacia la integración; Las relaciones con Europa”, en Crisorio B., Carolina et al., *Historia y perspectiva de la integración latinoamericana*. México, Asociación por la Unidad de Nuestra América, Coordinación de la Investigación Científica, Escuela de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, 2000, p. 145.
- ¹¹ Rodríguez, Octavio, op. cit.; p. 103.
- ¹² Díaz Müller, Luis y Gabriel Gutiérrez Pantoja, *América Latina: integración y crisis*. México, Presencia Latinoamericana, 1982, p. 119.
- ¹³ Véase Puig Arosemena, Alberto, *La Carta de Quito (un análisis)*. México, Edición y Distribución Iberoamericana de Publicaciones S.A, 1949.

- ¹⁴ Sanz Manrique, Fernando, “Colombia en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio”, en Banco Nacional de Comercio Exterior, *La integración económica latinoamericana*. México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1963, p. 346.
- ¹⁵ Citado en Tussie, Diana, *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial. Un desafío al GATT*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 134.
- ¹⁶ Wilhelmy, Manfred, “Políticas nacionales de integración”, en Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar (USB) IAEAL, *Manual de integración latinoamericana*. Caracas, CNDA-IAEAL, 1987, 2da edición, pp. 292-293.
- ¹⁷ Tussie, op. cit., p. 157.
- ¹⁸ De Almeida, Paulo Roberto, op. cit., p. 75.
- ¹⁹ Wilhelmy, M., “Democracia, autoritarismo e integración: el caso de Chile”, en Wilhelmy W. Manfred (director), *Sociedad, política e integración en América Latina*. Santiago de Chile, Ediciones CINDE, 1982, p. 133.
- ²⁰ Porcile, Gabriel, *A evolução de cooperação entre Argentina e Brasil: 1939-60*, Trabalho apresentado na Sessão Especial – APEC/ABPHE Campina, Dezembro de 1997, p. 10.
- ²¹ Wilhelmy, “Políticas nacionales de integración”, op. cit., p. 293.
- ²² Porcile, op.cit., p. 16.
- ²³ Barbosa, Rubens Antonio, *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo, Edições Aduaneiras, 1991, p. 59.
- ²⁴ Ibídem, p. 68.
- ²⁵ Citado en De Figueiredo, op. cit., p. 35.
- ²⁶ Véase Frondizi, Arturo, *Mensajes Presidenciales, 1958-1962*. Buenos Aires, Centro de Estudios Nacionales, Tomo I, 1978, pp. 52-56.
- ²⁷ Frigerio, Rogelio, *La integración regional. Instrumento de los monopolios*. Buenos Aires, Ediciones Crisol, Segunda Edición, 1976, pp. 112-113.
- ²⁸ Wionczek, Miguel, “La historia del Tratado de Montevideo”, en Wionczek, Miguel, *Integración en América Latina. Experiencias y perspectivas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 81.
- ²⁹ Salgado, Germánico “El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad”, *Revista de la CEPAL*, abril, 1979, pp. 87-33.
- ³⁰ Citado en Salgado, “El mercado regional ...”, op. cit., p. 98.
- ³¹ Citado en Garrido Torres, José, *Por qué un mercado regional latinoamericano?* México, CEMLA-BID, 1965, p. 120.

- ³² Köning, Wolfgang, *México y la integración económica de América Latina*. Buenos Aires, BID-INTAL, 1973, p. 83.
- ³³ *Ibíd*em, p. 82.
- ³⁴ *Ibíd*em, p. 83.
- ³⁵ Citado en Köning, op. cit., p. 84.
- ³⁶ Urquidí, Víctor, *El mercado común y el desarrollo económico nacional*. México, Comité Coordinador de Actividades Internacionales de la Iniciativa Privada, 1959, p. 25.
- ³⁷ López Mateos, Adolfo, *La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. El Mercado Común Latinoamericano*. México, Editorial Justicia, SF, p. 4.
- ³⁸ Van Klaveren, Alberto, “Regímenes políticos e integración en América Latina: el caso de México”, en Wihelmy W. Manfred (director), *Sociedad, política e integración en América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones CINDÉ, 1982, p. 116.
- ³⁹ Schmitter, Phillippe C. y Ernst Haas, “Méjico y la integración económica latinoamericana”, *Desarrollo Económico*, 4 : 14-15, julio–diciembre, 1964, p. 136.
- ⁴⁰ Citado en Schmitter y Haas, op. cit., p. 139.
- ⁴¹ Schmitter y Haas, op. cit., p. 139.
- ⁴² Van Klaveren, op. cit, pp. 97-98.
- ⁴³ Vásquez Rocha, Hernán, Elsy Luz Barrera y Luis Enrique Serrano, “Aspectos del proceso de integración: Colombia en el Pacto Andino”, en González Joves, Avarao y María Mercedes Uribe Rincon, *Hacia la nueva Gran Colombia*. Cúcuta, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, regional n° 13 Norte de Santander Arauca, Gobernación de Norte de Santander, 1993, p. 22.
- ⁴⁴ Citado en Sanz Manrique, op. cit., p. 346.
- ⁴⁵ Wilhelmy, “Democracia, autoritarismo...” op .cit., p. 135.
- ⁴⁶ Salgado, Germánico, *Ecuador y la integración económica de América Latina*, Buenos Aires, BID-INTAL, 1970, p. 134.
- ⁴⁷ Castro, Fidel, *La integración latinoamericana. Selección de textos; 1959-1991*. La Habana, Editora Política, 1991.
- ⁴⁸ Jordán Sandoval, Santiago, *Alternativa de Bolivia para ingresar a la zona de libre comercio*. La Paz, Ministerio de Educación y Bellas Artes, 1962, p. 27.
- ⁴⁹ Roca, José Luis, “El Pacto Andino: sus consecuencias políticas en Bolivia”, en Varios Autores, *Integración Andina*. Bogotá, Fundación Friedrich Naumann, 1974, p. 254.
- ⁵⁰ Ondarza Linares, Franz, *Bolivia y la integración. Problemas de ayer y de hoy*. La Paz, Banco Central de Bolivia, 1989, p. 7.
- ⁵¹ Jordán, op. cit., p. 27.

- ⁵² Cardoso de da Silva, Elsa, “Apostando a la integración”, *Venezuela Analítica*, 6, agosto 1996, (en línea), <http://www.analitica.com/archivo/vam1996.08/pept1.htm> (consulta 30 de mayo 2002).
- ⁵³ Véase Jattar Dotti, Braulio, *Venezuela en la ALALC*. Caracas, Consejo Nacional de Economía, 1969; Kaplan, Marcos, *Problemas del desarrollo y de la integración*. Caracas, Monte Ávila, 1968; Medina, Jorge, “Venezuela en el Proceso de Integración Latinoamericana”, *Política*, V: 50, junio, 1966, pp. 63-69.
- ⁵⁴ Comisión Económica para América Latina (CEPAL), “Alcance y requisitos de una política de integración y reciprocidad”, en Lizano, Eduardo (editor), *La integración centroamericana*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 30.
- ⁵⁵ Briceño Ruiz, José, “La política económica de la integración centroamericana: de la sustitución de importaciones al neoliberalismo”, *Mundo Nuevo, Revista de Estudios Latinoamericanos*, Caracas, XXII 3-4, julio – diciembre, 1999, p. 10.
- ⁵⁶ Fontaine, Roger W, *The Andean Pact: a Political Analysis*. Beverly Hills, London, Sage Publications, 1977, p. 13.
- ⁵⁷ Guerra Borges, Alfredo, *La integración de América Latina y el Caribe: la práctica de la teoría*. México, IIE – UNAM, 1991, p. 176.
- ⁵⁸ Puyana, Alicia, “La política económica de la integración en América Latina analizada a la luz de la experiencia del Grupo Andino”, *Latinoamérica. Anuario de Estudios Latinoamericanos*, México, 14, 1981, p. 67.
- ⁵⁹ Arocena, Martín, “El Pacto Andino. Estructura y funcionamiento”, en Durieux, Jean *et al.*, *El Pacto Andino, América Latina y la Comunidad Económica Europea en los años ochenta*. Buenos Aires, BID-INTAL, 1984, p. 45.
- ⁶⁰ Greño Velazco, José Enrique, “Perfil de un nuevo sistema iberoamericano de relaciones regionales”, *Revista de Política Internacional*, Madrid, 159, septiembre octubre, 1978, pp. 55-73; Tomassini, Luciano, “The Disintegration of the Latin-American Integration Process: New Forms of Regional Cooperation”, en Gautah, A. (editor), *Regional Integration: The Latin American Experience*. London, Third World Foundation for Social and Economic Studies, 1985.
- ⁶¹ Véase López Koll, Armando, *La colaboración y la integración económica en el Caribe*, La Habana, Ciencias Sociales, 1983.
- ⁶² Erisman, Michael H., *Pursuing Post-dependency Politics: South- South Relations on the Caribbean*. Boulder – London, Lynne Rienner, 1992, p. 60.
- ⁶³ Citado en Erisman, op. cit., p. 61.
- ⁶⁴ Sobre este proceso véase Lewis, Arthur W, *The Agony of the Eight*. Bridgetown, Barbados Advocate, 1965.

Auge y caída de la integración autónoma

El fracaso de la integración autónoma en América Latina y el Caribe se atribuye frecuentemente a las limitaciones del modelo cepalista de la ISI (Industrialización con Sustitución de Importaciones) regional. Hay que señalar, sin embargo, que las ideas de la CEPAL nunca se aplicaron de forma pura en ninguno de los esquemas de integración de la primera oleada de regionalismo económico en América Latina y el Caribe. Si se analiza la manera como se desarrolló este proceso es posible observar que las propuestas cepalistas de industrialización mediante la integración nunca fueron aplicadas en su totalidad. Por el contrario, predominó una extraña mezcla entre las ideas cepalistas y un comercialismo y pragmatismo que terminaron dominando el proceso. Vacchino¹ señala que el diagnóstico estructuralista se combinó con un funcionalismo pragmático con la intención de compatibilizar las políticas nacionales de desarrollo industrial con el proyecto de integración. En ese sentido, se aceptó el programa comercial porque significaba nuevos mercados para las industrias ya establecidas, aunque se alejaba de la propuesta que planteaba que la integración sería un mecanismo para crear nuevas industrias regionales, o para desarrollar aquellas que estuviesen en una fase incipiente. Combinar la continuación de la industrialización, es decir, el desarrollo de nuevos sectores industriales a escala nacional y el proyecto de una industrialización regional coordinada era en sí una contradicción que no se adaptaba a la lógica de las ideas enunciadas por Prebisch, entonces Secretario de la CEPAL. En

algunos esquemas como la ALALC esta mezcolanza funcionó bien en sus inicios. El problema se presentó luego cuando los países, sobre todo los más desarrollados de la región, se dieron cuenta de que no se trataba sólo de exportar sino también de importar materias primas que se producían o podían producirse localmente.² Como a partir de este momento la integración contradecía los objetivos de los planes nacionales de desarrollo, pues en muchos países no se habían agotado los programas de sustitución de importaciones, los gobiernos optaron por dar prioridad a estos últimos en detrimento de los compromisos regionales. Esto provocó una pérdida de dinamismo del proceso. Los problemas de los proyectos nacionales de ISI no fueron tomados en cuenta como variable para revertir la crisis del proyecto de integración, pues la facilidad de obtener empréstitos a partir de 1973 permitió su continuación en varios países latinoamericanos.

Las causas de la crisis

Los esquemas del viejo regionalismo autonómico sufrieron en mayor o menor medida una misma limitación: la existencia en su seno de dos tendencias ideológicas. Por un lado, existía una tendencia estructuralista que favorecía el proyecto cepalista y apoyaba la industrialización regional, y por otro, una comercialista-pragmática cercana a los intereses económicos de ciertos sectores nacionales y transnacionales y favorable a los planes nacionales de desarrollo industrial. La evidencia sugiere que este último sector fue el que terminó por imponerse. La integración cepalista fue exitosa mientras no se contradecía con los proyectos nacionales de desarrollo y los intereses de los empresarios nacionales y transnacionales; en el momento en que esto ocurrió, los grupos afectados activaron su maquinaria política para presionar a los gobiernos y evitar que las medidas de integración fuesen aplicadas.

En todos los esquemas de integración se puede observar una suerte de lógica similar: en sus inicios asumen objetivos nacionalistas y desarrollistas cercanos a las propuestas cepalistas de industrialización regional. Pronto se pone en evidencia que no todos los actores involucrados en el proceso están de acuerdo con el modelo porque afecta sus intereses, como por ejemplo el empresariado venezolano que se opuso

al ingreso del país a la ALALC y al Pacto Andino. Como las ideas de una integración industrialista no eran rechazadas sólo por poderosos grupos de presión nacionales sino, al menos en sus comienzos, por los grupos transnacionales y por Estados Unidos que propugnaban un mayor juego de las fuerzas del mercado en los esquemas en marcha, fue fácil establecer una alianza anti-integración. Esta alianza presionó a los gobiernos e incidió en sus políticas económicas con el fin de orientarlas en la promoción de economías más abiertas y liberalizar el comercio exterior así como apoyar los mecanismos de mercado y libre competencia.³ Al lado de esta alianza opuesta a la integración, existían otros grupos como, algunas veces, el sector industrial o la burocracia de los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores que apoyaban la continuidad de los compromisos de integración.

Estos factores terminaron por modificar el modelo originalmente propuesto por la CEPAL. El proyecto de una integración al servicio de la industrialización regional conjunta fue sustituido por un programa comercialista, cuyo propósito fundamental fue la constitución de una zona de libre comercio. Así ocurrió con la ALALC y el MCCA, los dos primeros intentos de integración en América Latina. En ambos esquemas se abandonó el modelo cepalista, optándose por programas globales de liberalización comercial y, aunque se admitieron elementos de planificación del desarrollo industrial, como los Acuerdos Sectoriales de Desarrollo Industrial en la ALALC y el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (RICI) en el caso del MCCA, éstos fueron desvirtuados por el régimen de liberalización comercial general y las políticas de protección implementadas que, contrariamente a lo recomendado por la CEPAL, se otorgaron de manera indiscriminada, general y permanente. Una situación similar ocurrió con el Pacto Andino, proceso de integración descrito como la expresión del nacionalismo económico predominante en América Latina y el Caribe en las décadas de los años sesenta y noventa. Sin embargo, los programas de desarrollo industrial fueron escasamente implementados debido a los intereses de los diversos países y al rechazo de los grupos nacionales.⁴

Aunque las deficiencias del modelo cepalista pudieron haber incidido en la crisis de todas las iniciativas de la primera oleada de integración, atribuirle toda la responsabilidad es históricamente falso, tomando en cuenta esta serie de variables analizadas. Es válido

afirmar, como lo hace Conceição Tavares y Gerson Gomes que “la idea de la integración, en los términos concebidos por la CEPAL, nunca fue efectivamente asumida por las élites gobernantes latinoamericanas. Muchas de las reformas estructurales a las que se vinculaba conceptualmente el proyecto integracionista suponían modificaciones importantes en las bases económicas y sociales de sostenimiento y reproducción del poder político”.⁵

Sin embargo, no todo el mundo ha estado de acuerdo con estos argumentos. Desde la perspectiva marxista la crítica a la CEPAL fue severa. Según este enfoque, la integración era un esquema básicamente capitalista que sería aprovechado mayormente por Estados Unidos y las Empresas Transnacionales (ETNs). Autores soviéticos dedicados al análisis de la integración latinoamericana coincidían en acusar al modelo cepalista de ser expresión de los intereses del sector industrial naciente de la región, y en señalar que detrás de las propuestas autonómicas se escondían en verdad dos propósitos: impedir el desarrollo de un movimiento de liberación nacional en América Latina y obtener concesiones políticas y económicas de Estados Unidos. La integración proponía simplemente algunas transformaciones socioeconómicas que podían contener el “movimiento liberador” y encaminar a los países por la senda del desarrollo capitalista.⁶ A partir de esta perspectiva, los partidos comunistas latinoamericanos se opusieron a la integración propuesta por la CEPAL. Éste fue el caso del Partido Socialista chileno que rechazó la integración, aunque modificó su posición durante el gobierno de Salvador Allende. La idea general era que una verdadera integración sólo era posible entre países comprometidos con el socialismo, es decir, la integración pasaba por la revolución y la lucha contra el imperialismo.⁷

Clive Thomas, uno de los ideólogos de la escuela de la Universidad de las Indias Occidentales (UWI) sobre la integración caribeña, proponía un tipo de integración basado en la alianza entre los países socialistas. Al respecto señalaba:

Cuando se evalúan las posibles contribuciones que una unión política y económica pueda aportar al aumento del territorio efectivo de los Estados, se nos ocurre que el problema real es el de saber si los Estados existentes tienen las probabilidades de forjar lazos significativos de integración entre ellos, o si las circunstancias históricas les exigen que traten por sí mismos su transformación socialista. A nosotros nos parece

más probable que muchos de los pequeños países subdesarrollados avancen hacia el socialismo en un relativo aislamiento de sus vecinos. Por supuesto, a medida que el número de estos Estados aumente y que el socialismo avance en un frente extenso, aumentarán las posibilidades de efectuar una verdadera integración entre Estados vecinos.⁸

El gobierno de Cuba, luego de declararse marxista leninista en 1960, y antes de ser excluido del sistema interamericano, hizo valer esta concepción de la integración. En el proyecto de resolución que la delegación cubana presentó en la reunión extraordinaria de la OEA en Punta del Este, Uruguay, para aprobar la Alianza para el Progreso, se planteaba que la integración económica debía proteger los intereses de los países económicamente más débiles y no ser un instrumento para la expansión de las grandes empresas extranjeras.⁹ En la declaración de la Primera Conferencia de Solidaridad de los Pueblos de América, celebrada en Cuba en 1967, los representantes de la izquierda latinoamericana declararon que los pueblos de América Latina no se integrarían hasta que fuesen liberados de la dependencia colonial y semicolonial del imperialismo estadounidense y pudieran ellos mismos generar una nueva y revolucionaria división del trabajo.¹⁰

Durante la década de los años ochenta, el discurso del marxismo en contra de la integración latinoamericana fue mitigado. En esos años se reconocía que en los esquemas existentes convivían dos tendencias: una orientada al capital extranjero como fuente principal del desarrollo económico y otra que tendía a promover la independencia y la cooperación mutua entre los países latinoamericanos mediante el establecimiento de políticas para controlar las actividades del capital extranjero.¹¹ En los años de la *perestroika* se aceptaba incluso que la cooperación latinoamericana, dentro de la que se incluía a los esquemas de integración, se podía utilizar para “elevar el nivel de vida nacional”.¹²

Los críticos de la Escuela de la Dependencia también manifestaron sus observaciones a las propuestas cepalistas. Señalaban que la integración permitía a las grandes potencias contar con mercados regionales protegidos, en los cuales sus inversiones podrían operar con ganancias crecientes y ejercer mayor influencia en la vida de los países dependientes, permitiendo además acrecentar la influencia del capital extranjero.¹³ A lo largo de estas décadas las explicaciones marxistas y dependentistas

se concentraron en dos aspectos que se analizan a continuación: el intervencionismo estadounidense y el papel de las Empresas Transnacionales (ETNs). La creciente influencia que estas últimas habían adquirido en los asuntos internos de los países receptores era percibida como “un elemento esencial en la preservación del sistema de privilegios” existente.¹⁴ André Gunder Frank sostenía que la integración fortalecía primordialmente los intereses económicos de los países del “centro” y que la mayor parte del comercio intralatinoamericano se realizaba entre compañías estadounidenses que negociaban entre sí.¹⁵ También argumentaba que en vez de intentar integrar a los sectores industriales, como lo proponía la CEPAL, lo que se debía hacer era eliminar la estructura agraria existente, paso previo para poder realizar una genuina industrialización.¹⁶

Otras críticas se dirigían a la ausencia de políticas distributivas en los diversos esquemas de integración. Se alegaba que el problema real no era la estrechez de los mercados nacionales sino la ausencia de demanda y de un consumidor solvente, lo cual no era producto de la balcanización del continente sino resultado directo de las leyes de distribución típicas del capitalismo dependiente, vigentes en cada uno de los países insertos en el proceso de integración.¹⁷ En los trabajos recientes de la teoría de la dependencia se ha suavizado el discurso en contra del proyecto cepalista de integración. Theotonio Dos Santos, por ejemplo, aunque señala el carácter asesor de la CEPAL, reconoce que ésta influyó sobre los “gobiernos revolucionarios” de Jacobo Arbenz en Guatemala y sobre el que tomó el poder en Bolivia en 1952.¹⁸ Finalmente, otro argumento sostenía que la propuesta cepalista no incluía políticas que asegurasen una mayor autonomía a los países latinoamericanos. Juan Carlos Puig¹⁹ consideraba que la integración tal como había sido propuesta en América Latina no ayudaba a la consecución de objetivos autonómicos. Todo planteamiento autonómico suponía un contenido estratégico, ausente en la propuesta cepalista, según su opinión.

La crisis del regionalismo autonómico latinoamericano y caribeño: un análisis comparado

Atribuir al modelo de integración de la CEPAL la responsabilidad del fracaso del MCCA es una explicación incorrecta. Una evaluación más objetiva de la integración centroamericana conduce a conclusiones

algo distintas. La integración que realmente se aplicó en Centroamérica resultó ser un híbrido incoherente de las ideas planificadoras de la CEPAL y el comercialismo librecambista predominante desde inicios de los años sesenta. Los gobiernos de la región terminaron optando por un “pragmatismo de mercado”, privilegiando los mecanismos de mercado sobre la planificación. Weeks ha descrito este híbrido como “un modelo que combinó lo peor de todos los mundos: sufrió tanto de la falta de competencia del modelo de sustitución de importaciones como de la falta de flexibilidad de la orientación exportadora”.²⁰

Éste es el primer mito que es necesario develar. Es falso que la integración centroamericana haya sido esencialmente estatista. El mercado fue un mecanismo importante en la asignación de diversas actividades económicas en el MCCA y se hizo evidente en el sistema automático y universal escogido para liberalizar de forma veloz el comercio intrazonal. Los mecanismos de mercado también incursionaron en sectores que, en principio, debían ser objeto de planificación, como el programa de industrialización regional.

El Sistema Especial creado en 1963 es el mejor ejemplo de la sustitución de instrumentos de planificación regional por mecanismos de mercado. No se está afirmando que todo el desarrollo industrial del MCCA fue resultado de una política de *laissez faire*. Es innegable que existió intervención estatal en el programa industrial, ya que las industrias de integración recibieron una elevada protección arancelaria e incentivos fiscales que les permitieron desarrollarse en un ámbito poco competitivo. No obstante, es menester recordar que la misma CEPAL en reiteradas ocasiones advirtió sobre la inconveniencia de un excesivo proteccionismo, sin encontrar mayor recepción en los gobiernos. No está de más tampoco recordar que las industrias establecidas basándose en el RICI (Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración) fueron tan sólo tres. Las industrias surgidas mediante el Sistema Especial, mucho más numerosas que las establecidas mediante el RICI, no resultaron de un proceso de planificación sino que fueron producto de decisiones empresariales basadas en criterios de mercado. Estas industrias, al poder satisfacer el 50% de la demanda regional de su producción, podían exigir beneficios similares a los concedidos a las industrias de integración. Así, industrias que supuestamente surgieron de decisiones racionales de inversión

de los operadores económicos terminaron solicitando protección arancelaria o exenciones fiscales. Sin duda alguna, tal política desvirtuó la idea original del RICI.

También se acusa a la CEPAL de haber promovido un modelo autárquico de integración. Sin embargo, es preciso señalar que la apertura selectiva y a largo plazo a los mercados mundiales no fue un objetivo excluido del proyecto cepalista. La integración se concebía precisamente como una etapa previa y necesaria a la apertura al mundo. Además, la CEPAL recomendaba medidas de protección sólo para las industrias de integración, que debían ser protegidas de la competencia externa y disfrutar de libre comercio intrarregional. Los bienes producidos fuera del RICI gozarían de libre comercio sólo en la medida en que fuesen incorporados en el programa comercial como originalmente se planteó en el Tratado Multilateral. Estos objetivos fueron abandonados en el Tratado General al establecer un programa automático de liberalización comercial, lo que suponía que todas las industrias, fuesen de integración o no, tendrían libre acceso al mercado regional. Como consecuencia, proliferaron un conjunto de industrias no planificadas y surgidas del Sistema Especial que gozaron de libre comercio intrarregional y protección frente al exterior. Esta variable no fue resultado del modelo cepalino sino de la estrategia de las empresas transnacionales establecidas en la región.²¹

En realidad, en el desarrollo del MCCA siempre existió una relación simbiótica entre crecimiento hacia adentro y crecimiento hacia afuera. La integración centroamericana se planteó, por un lado, la industrialización regional para incrementar el tamaño de los mercados nacionales y, por otro, facilitar la participación del istmo en la economía mundial.²² Esto ha sido demostrado empíricamente en diversos estudios de Bulmer-Thomas.²³ El MCCA nació como un modelo para promover la Industrialización con Sustitución de Importaciones (ISI) a escala regional y crear un aparato industrial que aprendería a ser competitivo en el istmo y luego sería expuesto a la competencia internacional. Primero se produciría para el área integrada y luego, cumplida esta fase, para los mercados mundiales, combinando así la ISI con la promoción de exportaciones.

Sin embargo, en la práctica la ISI fue deformada en el MCCA y no pudo transitarse a la fase de producción para los mercados mundiales, siendo esto último fomentado por políticas nacionales

de industrialización para promover exportaciones extrarregionales, conocida como Industrialización para la Sustitución de Exportaciones (ISE). Esto se manifestó de forma clara a fines de la década de los años sesenta cuando el agotamiento de la etapa fácil de la ISI dificultó el tránsito a la fase de producción de bienes de capital que requería un mercado ampliado y mayor exigencia de recursos, elementos no existentes en los países del istmo. La respuesta de los gobiernos centroamericanos fue diversificar sus exportaciones hacia el resto del mundo para incluir a las manufacturas en su oferta exportable, iniciando una estrategia de ISE. Esta política no pretendía utilizar a los mercados extrarregionales en la fase de producción de bienes de capital, sino continuar con la etapa fácil de la ISI, enviando parte de la producción industrial fuera de la región.

Se produjo entonces una mezcla de la ISI con la ISE con resultados bastante decepcionantes ya que, aunque la estrategia tuvo éxito en sus inicios contribuyendo al crecimiento de la producción manufacturera centroamericana, no logró promover la diversificación industrial. Las nuevas exportaciones extrarregionales fueron mayormente alimentos, bebidas y textiles, mientras los bienes de capital constituyeron una parte mínima de las mismas. Por otra parte, aunque en los primeros años de la ISE se incrementaron las exportaciones industriales extrarregionales, este crecimiento sufrió una desaceleración a partir de 1975 y en 1985 decrecieron en forma considerable.²⁴

De esta forma colapsó la estrategia ISI regional + ISE nacional. Por una parte, la etapa de producción de bienes de capital mediante la ISI no pudo continuarse de forma adecuada en el MCCA pues la estrechez del mercado regional impedía el establecimiento de industrias con escala mínima. Por otra parte, la crisis que sufrió el régimen de libre comercio del MCCA desde mediados de los años setenta fue otro factor que contribuyó al colapso de la estrategia ISI+ISE. El incremento en el comercio intracentroamericano había sido el gran logro del MCCA y había permitido garantizar un mercado seguro a los bienes industriales de consumo producidos dentro del programa de integración. Sin embargo, a partir de 1978 el intercambio intracentroamericano decreció en forma importante, para alcanzar su nivel más bajo en 1986, lo que significó el cierre de mercados para distintas manufacturas centroamericanas y, a su vez, ocasionó una considerable

disminución de la actividad manufacturera en el período 1980-1985 en los países centroamericanos.

Un examen de lo ocurrido en el MCCA obliga a moderar las críticas sobre un supuesto exceso de intervencionismo estatal producto del paradigma cepalista. En vez de ello, es válido argumentar que faltó una racional intervención estatal en Centroamérica que permitiese superar las dificultades causadas por el modelo híbrido de integración que se impuso. Las críticas al intervencionismo estatal son un lugar común en el análisis de la integración del istmo y expresan la ideología dominante en el pensamiento y práctica económica latinoamericana desde fines de la década de 1980. Este sesgo conservador ha permeado las evaluaciones del MCCA, llevando a conclusiones simplistas que más que analizar las razones del fracaso de la integración en Centroamérica, lo que persiguen es demostrar la inconveniencia del modelo cepalista y la mayor eficacia de las políticas librecambistas y neoliberales actuales.

En el Tratado de Montevideo de 1960 y luego en el desarrollo de la ALALC convivieron dos fuerzas en gran medida contradictorias. Una de ellas privilegiaba la liberalización comercial y la creación de un espacio libre de obstáculos al intercambio de bienes. Esta tendencia fue dominante en las negociaciones y condujo a que el libre comercio se convirtiera en el objetivo principal de la ALALC. La otra tendencia, en la línea del pensamiento de la CEPAL, proponía el desarrollo industrial conjunto, que fue escasamente regulado en el Tratado y que dependía más de la voluntad de los Estados interesados en suscribir acuerdos de complementación industrial.

La tendencia favorable a la liberalización comercial fue apoyada por Argentina, Brasil y México que mostraron poco interés en los aspectos no comerciales de la ALALC y se concentraron sólo en los beneficios que podían resultar de las reducciones arancelarias. Así se explica el *boom* del comercio intrazonal durante el primer lustro de la ALALC, del cual resultaron favorecidos de forma significativa estos tres países. El proceso colapsa cuando Argentina, Brasil y México creen que el grado de liberalización de aranceles ya obtenido les permitía expandir sus exportaciones en el área sin tener que aceptar compromisos no comerciales hacia los países menos desarrollados.²⁵

En la ALALC casi desaparecen las propuestas de utilizar al mercado común como instancia para desarrollar de forma conjunta

el sector industrial y como laboratorio para someter a la competencia intrarregional a las nuevas producciones, paso previo a la competencia global. Los Acuerdos de Complementación Industrial (ACI), en cambio, tuvieron un desarrollo importante a partir de 1965, pero el control de los mismos no siempre estuvo en manos de empresarios nacionales sino de empresas transnacionales que utilizaron la integración para regionalizar sus operaciones. Sin embargo, los conflictos entre grupos económicos nacionales tuvieron el efecto de moderar la efervescencia por suscribir los ACI en forma considerable durante los años setenta.

El Acuerdo de Cartagena de 1969 intentó rescatar la propuesta cepalista de una integración al servicio de la transformación productiva. La planificación industrial sería el motor del proceso de integración y el eje del proceso de modernización de las economías andinas. Junto con el régimen de control de la inversión extranjera, un aspecto realmente innovador del Pacto Andino fueron los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI), propuestos para superar el problema de la estrechez de los mercados nacionales y evitar que cada país se dedique a la producción de diversos bienes en condiciones de poca competitividad. Mediante los PSDI se pretendía establecer el “principio de la especialización nacional” en determinados productos. Esta especialización implicaba no sólo la exclusividad de la producción de un bien por parte de un país determinado, sino también su libre comercialización en la región y la aplicación de un arancel externo común frente a terceros. De esta manera, cada bien podría producirse en condiciones de competitividad, mejorar su calidad y prepararse para la competencia global.

Al igual que en el caso de la ALALC, el enfoque comercialista neoliberal terminó siendo determinante en las políticas finalmente ejecutadas en el Pacto Andino. Esto se manifestó en la aplicación de medidas nacionales que proponían una apertura a los mercados mundiales para exportar bienes manufacturados, con la consecuente disminución de la importancia del mercado regional. Tales fueron los casos de la Junta Militar chilena que estableció una política abiertamente neoliberal y del gobierno colombiano, tradicionalmente apegado a los principios del libre mercado. Perú se sumó a estos dos países luego de la caída del gobierno de Velasco Alvarado en 1975. Se produjo entonces una ruptura del consenso ideológico respecto del diseño original

del Pacto Andino, lo que a su vez causó una “crisis de identidad” del proceso de integración. Esta crisis resultó de la contradicción entre una propuesta teóricamente estatista y planificadora y las prácticas con un fuerte sesgo de economía de mercado de algunos gobiernos. Tal situación provocó la parálisis del proceso de integración.²⁶

Entre 1969 y 1972, el Pacto Andino obtuvo logros que generaron una gran euforia en la región por la “puntualidad con la que se alcanzaban acuerdos y se tomaban decisiones en Lima, conforme al programa previamente establecido”.²⁷ Así aconteció en el caso del programa de liberalización comercial, del arancel externo común y varias disposiciones importantes como la Decisión 24 del régimen común para los capitales extranjeros, la Decisión 49 sobre las políticas para la programación industrial, la Decisión 46 sobre las políticas de tratamiento al capital subregional y la Decisión 47 sobre las Corporaciones Multinacionales Andinas.

En 1972 se produjo la primera crisis seria cuando la Comisión y la Junta se enfrentaron a raíz del programa de productos petroquímicos, propuesto por la Junta luego de dos años de estudios. De igual manera, se produjo la primera división grave entre los países debido a la decisión del gobierno chileno de votar en contra o vetar el programa metalmeccánico. Esta dificultad fue superada cuando el gobierno de la Unidad Popular, aparentemente por razones políticas y diplomáticas, retiró sus objeciones y apoyó el programa. Ese mismo año, Colombia comenzó a mostrar sus dudas con respecto a los programas de planificación industrial y a “utilizar tácticas dilatorias cuando éstos eran presentados en la discusión”.²⁸

Entre 1973 y 1975 la rueda del progreso se detiene. En este período aparecieron signos notorios de que la etapa de avance fácil y rápido ya había concluido, a pesar de la incorporación de Venezuela al acuerdo. El ingreso venezolano polarizó las posiciones en la Comisión y fortaleció al frente constituido por Colombia y Chile que, a pesar de sus diferencias políticas e institucionales, reclamaban una mayor preponderancia de las fuerzas del mercado. Se procedió entonces a reformar un gran número de instrumentos de integración: se flexibilizó la Decisión 24, se abandonó la idea de establecer el arancel mínimo común para 1975 y se le reemplazó por una franja arancelaria, se hizo opcional la inicialmente obligatoria participación en los PSDI, se retiró un gran número de artículos de la lista de reserva, se prorrogó

el plazo de aprobación de los PSDI y la fecha para aprobar su franja arancelaria, y se pospuso de manera indefinida las discusiones sobre armonización de las políticas macroeconómicas. Se inició entonces un período de estancamiento. Los programas sectoriales sufrieron retrasos y la Junta no pudo presentar ante la Comisión todas las propuestas planeadas originalmente y tampoco se avanzó en la elaboración del arancel externo común.

En 1976 se produjo otra crisis de enorme magnitud al retirarse Chile, que había aprobado medidas contrarias al proyecto regional, como el decreto 600 de la Junta Chilena, abiertamente violatorio de la Decisión 24. La crisis iniciada en 1976 se extendió durante los dos años siguientes debido a la continuidad en el incumplimiento de los compromisos integradores. El proceso de liberalización comercial se detuvo por primera vez en el Grupo Andino y ninguno de los parlamentos nacionales introdujo, en los plazos preestablecidos, la modificación al proceso de integración contenida en el Protocolo de Lima, aprobado en 1976. Tampoco fue posible cumplir los nuevos plazos establecidos por la Comisión para adoptar decisiones sobre el arancel externo común, los PSDI y la armonización de políticas. Aunque se logró aprobar en 1977 el programa automotor, fue más bien una medida política, ya que se olvidaron aspectos referentes a la especialización y se enfatizó la coproducción y el ensamblado.²⁹ Así se inició el abandono del proyecto cepalista de integración autonómica. Como indicó Puyana, “el sueño de una unión económica andina comenzó a esfumarse”.³⁰

Los conflictos de interés nacional impidieron el desarrollo normal de los PSDI en el Pacto Andino. Estos conflictos existían desde el proceso de negociaciones del Pacto Andino en la Comisión Mixta creada en 1967 y expresaban las dos visiones opuestas: la comercialista neoliberal y la industrializadora-cepalista que convivían en el proyecto de integración andina. Chile y Colombia, países con niveles relativos de desarrollo industrial, privilegiaban la liberalización comercial. Aunque estos países aceptaron la inclusión de los PSDI en el Acuerdo de Cartagena, ello no supuso el abandono de su posición comercialista. Los restantes países, Bolivia, Ecuador, Perú y en cierta medida Venezuela, suscribían una tesis desarrollista en la que se privilegiaba el desarrollo programado de nuevas industrias y la regulación estatal.³¹ La corriente comercialista defendía los argumentos

tradicionales sobre los beneficios del libre comercio en los niveles de empleo, precios y desarrollo tecnológico, debido a lo cual recomendaban una estrategia de apertura comercial. Junto a estas ideas de liberalización comercial se aceptaron ciertas recomendaciones de una corriente cepalista que demandaba la creación de un arancel externo común y un proceso de industrialización fuertemente apoyado por la intervención del Estado.³²

La división interna del Pacto Andino afectó el desarrollo de las negociaciones de los PSDI y provocó un unilateralismo creciente en cuanto a la formulación y la aplicación de la política industrial, soslayando la dimensión regional. Como señala Puyana³³ “el núcleo del conflicto radica en la división que se observa en la gestión de la política económica del movimiento integracionista”. Los países más eficientes, Chile y Colombia, defendían un modelo de integración apoyado en el principio de las ventajas comparativas y la apertura externa. En consecuencia, la industrialización se desarrollaría en función de la integración a los mercados globales y no por la sustitución regional de importaciones. Ello suponía aranceles relativamente bajos y uniformes y la eliminación gradual de los subsidios. Los países restantes, en cambio, concebían al Pacto Andino como un mecanismo para iniciar o acelerar su desarrollo industrial a la sombra de la protección arancelaria regional. El Estado sería el actor central en tal proceso al establecer un margen adecuado de protección y movilizar recursos públicos para financiar los proyectos industriales.³⁴

No sería entonces sorprendente que el programa sectorial de desarrollo industrial andino no pudiera materializarse posteriormente en la forma en que había sido proyectado en el acuerdo de Cartagena. Las diferencias nacionales fueron más notorias después de la aprobación del Programa de Industria Metalmecánica, en 1972. A partir de entonces colapsaron las negociaciones de los PSDI relativos al sector automotor, petroquímico y fertilizantes y siderúrgico. Las estrategias para dilatar las negociaciones fueron diversas. Colombia y Chile intentaron prorrogar las discusiones utilizando como argumento la exigencia de establecer un arancel externo común con bajos niveles de protección y un mínimo de dispersión. Exigían además que el arancel externo común incluyera a todos los productos reservados para los PSDI de manera de reducir los costos del proceso de industrialización. Estas propuestas fueron rechazadas por los demás países. Por

un lado, consideraban inaceptable los bajos niveles de protección del arancel sugeridos por Colombia y Chile y, por otro lado, insistían en establecer un arancel externo común para cada PSDI, considerando que un arancel global para todos los PSDI era una modificación del Acuerdo de Cartagena, en el cual se establecía que cada programa tendría su propio arancel.³⁵

Posteriormente, Colombia y Chile plantearon reducir o eliminar la lista de reserva, transfiriendo los bienes incluidos en ésta a la lista de apertura automática del régimen de comercio. Esta solicitud también fue negada por los restantes países que, contrariamente a la solicitud colombo-chilena, trataban de ampliar la lista de reserva y, a su vez, congelar o al menos disminuir la velocidad de la desgravación automática del régimen comercial hasta que la programación sectorial hubiera avanzado proporcionalmente.³⁶ Estas diferencias complicaron las negociaciones y retardaron la elaboración de los PSDI por casi tres años. La solución temporal de la crisis se alcanzó al aprobarse la Decisión 100 en la que se acordó prorrogar el período para diseñar los PSDI. Se permitió que éstos fueran aprobados con sólo dos terceras partes de los países miembros; se establecieron condiciones para que los países que no hubiesen ingresado a un PSDI pudieran hacerlo posteriormente y se introdujo una “franja arancelaria” que sustituyó al arancel externo común. Mediante esta decisión se permitió, aunque fuese parcialmente, el abandono de los PSDI ya que se autorizaba a Colombia y Chile a no incorporarse a los mismos sino en el momento en que lo considerasen adecuado.³⁷

Esta crisis evitó que las ideas cepalistas sobre integración e industrialización fuesen realmente implementadas. En realidad, las propuestas de industrialización y desarrollo dirigido por el Estado fueron abandonadas y dejaron de ser prioritarias en las estrategias de desarrollo de los países andinos.³⁸ Por ello, después de un largo y complicado período de negociaciones tan sólo se aprobaron cinco programas. De éstos, dos se aplicaron con dificultades: el metalme-cánico y el petroquímico; uno nunca se ejecutó: el automotor, y los otros dos nunca se terminaron de negociar.

En la práctica, el principio de la especialización regional fue constantemente resistido por los distintos países. Los grupos de presión nacionales impidieron que se estableciera un programa de especialización intraindustrial que otorgara a un país la exclusividad de ciertas líneas

de producción y su abstención de promover otras líneas asignadas a sus socios. En vez de ello, los diversos países insistieron en participar en proyectos industriales en conjunto con sus socios, es decir, en vez de otorgarse asignaciones exclusivas se prefirieron proyectos compartidos. Esto atentó contra la idea de crear plantas competitivas en el ámbito mundial, puesto que los efectos positivos de la integración regional (economías de escala, incremento de la eficiencia) se pierden o minimizan al asignarse a varios países proyectos diseñados para uno sólo.³⁹

El Protocolo de Quito (1987) introdujo importantes reformas en el programa andino de promoción del desarrollo industrial, restableciendo modalidades alternativas a los PSDI como los programas de integración industrial, los convenios de implementación industrial y los proyectos de integración industrial.⁴⁰ A pesar de este nuevo repertorio de instrumentos de industrialización, a partir del Protocolo de Quito se reconoció formalmente el carácter comercialista del Pacto Andino, a expensas de la industrialización conjunta, idea que prácticamente desapareció en la nueva etapa de la integración andina iniciada con el Diseño de Galápagos en 1989.

¿Por qué finalmente se impone la corriente comercialista? Una primera respuesta es de tipo economicista: porque existe tal desproporción en el tamaño de las economías de los países miembros que, simplemente, hace imposible la integración. Este es el enfoque de Puyana para quien las dificultades de los esquemas de integración radican en la relación entre el nivel de desarrollo de un país y sus políticas nacionales de integración económica. Estas últimas se adaptaban al modelo sustitutivo en aquellos países con mayor desarrollo industrial, mientras que tendían a ser menos liberales en los países menos industrializados. Tales diferencias en los niveles de desarrollo generaron “aspiraciones nacionales respecto de la integración las cuales podían ser antagónicas”.⁴¹ En otras palabras, existía un consenso en cuanto a la necesidad de industrialización pero no sobre cómo la integración podía ayudar a lograrla. Para los países del Pacto Andino con un sector industrial medianamente desarrollado, como Chile y Colombia, la integración era útil si creaba nuevos mercados para sus bienes manufacturados. Para los países de industrialización tardía, como Venezuela o Perú, o que ni siquiera la habían comenzado, el caso de Bolivia o Ecuador, la integración suponía la planificación de industrias y la protección arancelaria.

La crisis del MCCA, la ALALC y el Pacto Andino produjo tal desprestigio de la integración autonómica que la región andina dejó de ser un tema relevante en la agenda política y económica durante el primer lustro de la década de 1980, lo cual se agudizaba aún más por la poca operatividad de la recién creada Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Establecida por el Tratado de Montevideo de 1980 para suplir a la ALALC y servir como plataforma para relanzar la integración latinoamericana, la ALADI resultó en una flexibilización de los instrumentos existentes sin contribuir en el avance hacia el mercado común latinoamericano. No podía tener un destino diferente, pues su creación se produjo en el contexto de condiciones que fueron modificadas radicalmente con la crisis de la deuda.

En el Caribe angloparlante, las ideas de Arthur Lewis y Williams Demas fueron dominantes durante la existencia de la Asociación de Libre Comercio del Caribe (Carifta) y se formalizaron en el Acuerdo de Bahía de Dickenson de 1965 que proponía un modelo de integración esencialmente comercialista y otorgaba a la industrialización un rol secundario. Tomando como modelo a la Asociación Europea de Libre Comercio, Carifta se planteaba la libre circulación de mercancías y la creación de un mercado ampliado que, en el caso del Caribe angloparlante, “habría de ser más atractivo para los inversionistas extranjeros que los pequeños mercados nacionales, en los cuales existía la posibilidad de que un gobierno de un país pudiera excluir los productos de otros”.⁴² El Tratado de Saint John, Antigua (1968), confirmó el enfoque que otorgaba a la integración del sector industrial un papel secundario, considerándola como un mero suplemento de la política de industrialización por invitación (IPI). La Carifta era conveniente tanto para los gobiernos como para el sector empresarial pues, como señala Payne,⁴³ no cuestionaba “los principios de la estrategia de ‘industrialización por invitación’ (...) sino que señalaba que la efectividad de estas políticas había sido afectada por el pequeño tamaño de los mercados en los cuales se había promovido”.

En la Comunidad del Caribe (Caricom), establecida en 1973, se incorporaron a la integración caribeña instrumentos de política económica existentes en otros esquemas con pretensiones autonomistas, como la industrialización regional y el control de la inversión extranjera. No obstante, al igual que en el MCCA, estos instrumentos debieron convivir con un enfoque comercialista y una herencia de

políticas industriales nacionales que oscilaban entre la ISI y la ISE en la forma de industrialización por invitación (ISE-IPI), mixtura que tuvo un desarrollo inverso al ocurrido en el MCCA. Mientras este último fue en sus inicios un proyecto de ISI regional al que se añadieron luego políticas nacionales de ISE, en el Caribe angloparlante se comenzó con un proyecto de industrialización para vender a terceros países. Este modelo fue modificado por políticas nacionales de ISI que al agotarse en forma rápida debido a la estrechez de los mercados nacionales, se fusionaron en políticas de integración que heredaron la estrategia dual ISI+ISE-IPI. En la Carifta no se estableció un programa regional de industrialización sino un régimen de libre comercio que, al incluir a las manufacturas, daba un respiro a los exhaustos programas de ISI permitiendo su comercialización en toda la región. La Carifta no afectaba la ISE-IPI que fue continuada por varios gobiernos de la región. La Caricom se propuso modificar la estrategia al privilegiar instrumentos de integración favorables a la ISI regional (arancel externo común, política de protección común) y limitar la ISE-IPI mediante medidas como el control de la inversión extranjera con una legislación común sobre la materia.⁴⁴

Los logros de la Caricom en materia comercial y de planificación del desarrollo industrial fueron bastante limitados. Se han dado varias razones para explicar el estancamiento del mercado común caribeño. Por una parte, se señala la crisis económica de los años setenta y ochenta, fundamentalmente como consecuencia del aumento de los precios del petróleo y la reducción de la demanda de los bienes caribeños, que generó una fluctuación de los precios de los productos de la región, como la bauxita y el azúcar, en los mercados de los países desarrollados, provocando una reducción en la disponibilidad de divisas de la región. Esto afectó de forma inmediata la balanza de pagos de los países de la Caricom.

La aprobación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), en 1983, significó el abandono del proyecto de integración productiva propuesto en el Caribe. En consecuencia, el desarrollo industrial continuó realizándose según el modelo ISE-IPI, convirtiendo al proyecto de integración productiva del Tratado de Chaguaramas en letra muerta. En realidad, desde la creación de la CARICOM, la producción manufacturera se incrementó representando, en 1985, el 10 % del Producto Interno Bruto en muchos de sus países miembros. Este aumento fue,

no obstante, resultado de planes nacionales o consecuencia del acuerdo regional de armonización de incentivos, lo que produjo que los Países de Mayor Desarrollo (PMD) comenzaran a atraer industria de “tipo enclave” o “ensamblado *off-shore*”.⁴⁵ En este contexto aparece la ICC, que significó el triunfo del modelo ISE-IPI propuesto por Lewis. Implícito en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), el modelo ISE-IPI reduce la necesidad de desarrollar un mercado interno, como lo exige el modelo ISI. En cambio, la demanda de exportaciones para el mercado externo requiere la reducción de los costos, principalmente los salarios, de manera de poder competir de forma eficiente en los mercados internacionales. La disponibilidad de mano de obra barata se convierte en el primer factor para la inversión, como ocurrió en países como Costa Rica, Jamaica y la República Dominicana.⁴⁶

A partir de la aplicación de la ICC, la Cuenca del Caribe se consolidó como una especie de paraíso para establecer industrias de procesamiento importación-exportación o maquiladoras. Éstas se caracterizan por importar la mayoría de sus insumos, procesarlos en las plantas locales y luego reexportarlos, sin que se produzca un eslabonamiento o conexión (*linkages*) entre las industrias locales y las de exportación. Ciertamente, este tipo de industrias ha permitido una diversificación de la oferta exportable manufacturera de la región; sin embargo, como sólo desarrollan la etapa intermedia de un proceso de producción internacional verticalmente integrado que no se inicia ni termina en el Caribe, estas industrias no generan mayores beneficios. Éstos se limitan a un incremento del empleo de bajos salarios y al aumento de los beneficios para los intermediarios locales de las compañías extranjeras.⁴⁷ En consecuencia, el incremento de las exportaciones manufactureras no estimuló el crecimiento de las industrias locales y tampoco causó una expansión del mercado interno.

En 1983, se presentó una propuesta de reforma que, no por casualidad, daba un giro hacia la apertura y la liberalización comercial en la línea de la ICC. En la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Caricom celebrada en Nassau en 1983, se realizó una revisión de los logros de la Caricom en materia comercial y de trato a los PMDER. En el llamado “Consenso de Nassau” se relanzó la integración pero se redujo de forma considerable su sesgo intervencionista, lo cual se manifestó, por ejemplo, en la revisión de la legislación sobre incentivos fiscales o en la propuesta de fijar un arancel externo común poco

elevado frente a terceros países. Éste fue el antecedente del abandono de la estrategia de integración productiva, que se produjo finalmente en la Cumbre de Grand Anse, Grenada, en 1989.

La transición hacia la integración abierta

En este escenario de crisis del proceso de integración ocurre un hecho que marcaría el relanzamiento del regionalismo latinoamericano y caribeño. En noviembre de 1985 se reúnen en Foz de Iguazú los presidentes de Brasil, José Sarney, y de Argentina, Raúl Alfonsín, en un encuentro que marca el comienzo de una nueva relación entre los dos colosos sudamericanos, alejados durante décadas por sus tradicionales y mutuos recelos geopolíticos. En Iguazú, se acordó un esquema de integración bilateral entre ambos países que puede ser considerado como el primer paso para reactivar el ya menguado proceso de integración. En julio de 1986 se suscribió el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre Argentina y Brasil, que en sus inicios comprendió 12 protocolos, posteriormente ampliados a 24 (véase cuadro 1)

Cuadro 1
Lista de protocolos sectoriales del PICE
1986-1990

	1. Bienes de capital
	2. Trigo
	3. Complementación del abastecimiento alimenticio
	4. Expansión comercial
	5. Empresas binacionales
	6. Asuntos financieros
	7. Fondo de inversiones
	8. Energía
	9. Biotecnología
	10. Estudios económicos
	11. Asistencia recíproca en caso de accidentes nucleares
	12. Cooperación aeronáutica
	13. Siderurgia
	14. Transporte terrestre
	15. Transporte marítimo
	16. Comunicaciones
	17. Cooperación nuclear
	18. Cultural
	19. Administración pública
	20. Moneda común
	21. Industria automovilística
	22. Industria alimenticia
	23. Regional fronterizo
	24. Planificación económica y social

Fuente: Barbosa, Rubens Antonio, 2000.

En sus comienzos, esta reactivación no puede relacionarse necesariamente con políticas de tipo neoliberal, pues las prácticas económicas de los gobiernos de Sarney y Alfonsín se distanciaban bastante de la ortodoxia económica.⁴⁸ Se debe recordar incluso que el éxito relativo que tuvieron el Plan Austral y el Plan Cruzado al comienzo, para frenar y revertir el proceso de inflación, favoreció el desarrollo de las iniciativas de integración bilateral. Para Argentina, ésta era parte de un conjunto de políticas de desarrollo industrial y de comercio exterior. Para Brasil, aunque el impacto de la apertura argentina fue menor, era importante establecer alianzas estratégicas en sectores como la energía nuclear, los acuerdos aeronáuticos, la industria automotriz y de la alimentación.⁴⁹

El PICE fue un programa basado en los principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría, que adoptó una estrategia de integración paulatina por sectores industriales “cuya complementación dinámica constituía el propio núcleo del proceso integracionista”.⁵⁰ Los acuerdos en materia de complementación industrial se asemejaban más al viejo proyecto cepalista de una integración gradual y selectiva que al aperturismo que proponía el neoliberalismo; eran parte de una estrategia para buscar alternativas a la ortodoxia que comenzaba a imponerse en la región.⁵¹ Por ello Laredo y Angelo afirman que el PICE “fue un intento de trascender los moldes neoliberales vigentes, apuntando a incrementar los márgenes de crecimiento y autonomía regional mediante la complementación industrial y la cooperación técnica y desarticulando paralelamente las hipótesis de conflicto que prevalecieron entre los dos países”.⁵²

El PICE fue bastante exitoso en sus comienzos, especialmente en materia comercial. Se produjo un incremento sustantivo en el intercambio comercial entre los dos países, revirtiendo la tendencia hacia el descenso que había ocurrido en los primeros años de la década de 1980. Argentina, por ejemplo, duplicó sus ventas hacia Brasil, y superó a Estados Unidos como el primer proveedor de ese país. No se trató solamente de exportación de bienes agrícolas, sino también de productos industriales, disipando así los temores de una especialización agrícola.⁵³

El fracaso de los programas heterodoxos de Sarney y Alfonsín a mediados de 1987 produjo una crisis interna que afectó el desarrollo del PICE. En particular, los desfases del tipo de cambio produjeron

movimientos cíclicos en el comercio y una “política de aprovechar oportunidades a corto plazo” debilitó la capacidad de administrar la expansión del comercio y avanzar en la profundización del proceso. En su última etapa, la integración bilateral sufrió cambios cualitativos.⁵⁴ En sus inicios, el núcleo era el protocolo 2 sobre bienes de capital y la complementación industrial y tecnológica. Así, en el PICE existían acuerdos bilaterales sobre seis de las siete industrias más dinámicas actualmente (véase cuadro 2) y, como señala Lavagna, se proponía un acuerdo sobre la creación de un marco de inversiones privadas en empresas binacionales y un fondo de financiamiento de inversión en proyectos conjuntos en estas industrias.⁵⁵

Cuadro 2

Acuerdos sobre industrias dinámicas

Microelectrónica	
Bioteología	Acuerdo No. 9
Nuevos materiales y nuclear	Acuerdo No. 17
Telecomunicaciones	Acuerdo No. 16
Aviación Civil	Acuerdo No. 12
Máquinas, herramientas y robótica	Acuerdo No. 1
Computadoras y sistemas	Acuerdo de desarrollo conjunto de acuerdos humanos

Fuente: Lavagna, 1994, p. 249

Esto se abandonó en la fase final del PICE, cuando se privilegió la expansión comercial. Cuando ambos países suscriben el “Tratado de

Integración, Cooperación y Desarrollo”, en 1998, la meta era consolidar el proceso de integración bilateral e instituir, en una primera etapa, un espacio económico en 10 años. Se proponían objetivos como la armonización de políticas aduaneras, agrícola, comercial, industrial, de transporte y comunicaciones y la coordinación de las políticas monetaria, fiscal y cambiaria.⁵⁶

Se ha señalado que aunque el PICE fue previsto como programa para la reestructuración industrial y la modernización productiva, en la práctica este objetivo fue desviado y el interés se centró en la negociación de preferencias comerciales. De igual manera se afirma que la mayor parte de los protocolos no fueron llevados a la práctica. Existía una gran variedad de protocolos, independientes entre si, que se firmaron en ausencia de secuencias específicas y de interrelaciones mutuas. A las dificultades derivadas de la naturaleza sectorial del PICE, se debe sumar las asimetrías macroeconómicas entre Argentina y Brasil, que se fueron acentuando debido a la total ausencia de coordinación intergubernamental.⁵⁷ A pesar de estas limitaciones, la integración bilateral fue produciendo un “*know how*” y el conocimiento recíproco entre sectores empresariales como la siderurgia, la alimentación y el automotor⁵⁸ que facilitaría enormemente el desarrollo posterior del Mercosur.

Este proyecto fue modificado en el Acta de Buenos Aires de 1990, cuyo objetivo fue el establecimiento de un mercado común, previo perfeccionamiento de una zona de libre comercio a través de una reducción general, lineal y automática de aranceles, y la creación de una unión aduanera. Para Roberto Lavagna, esta nueva metodología de integración no viola la lógica de 1986, pero sí “altera la secuencia temporal y con ello altera el resultado”.⁵⁹ En el cuadro 3 puede apreciarse cómo la lógica de los procesos de 1986 y 1990 son distintas. Citando de nuevo a Lavagna, “si bien el ‘sentido final’ es el mismo, la dinámica es lo suficientemente diferente como para que la resultante sea diferenciada”.⁶⁰

Cuadro 3

Diferencias entre el PICE (1986)
y el Acta de Buenos Aires (1990)

1986	1990
t+1 Proyectos integrados	t+3 Instrumento adicional
t+2 Coordinación y simetrías micro	Solo adicional
t+3	t+2 Coordinación de políticas macro
t+4 Rebajas generalizadas de aranceles	t+1 Rebajas generalizadas de aranceles
El término micro debe ser entendido como políticas específicas a nivel de ramas o sectores productivos	

Fuente: Lavagna, 1992, p. 98.

A partir de 1990 se inicia un proceso de integración más cercano a la lógica del Consenso de Washington. La coincidencia de Carlos Saúl Menem en Argentina y de Fernando Collor de Mello en Brasil en torno a la necesidad de profundizar el ajuste estructural condujo

a revisar el proceso bilateral. Argentina fue el país que más impulsó la transformación de la lógica integracionista. Lavagna señala que esto obedeció a que Argentina ya no creía con la misma intensidad en el carácter estratégico de la relación con Brasil. Su prioridad ya era la apertura generalizada, más que la apertura gradual y negociada con Brasil.⁶¹ En todo caso, se trataba de la adopción de un modelo de desarrollo distinto al propuesto por el pensamiento de Prebisch y la CEPAL. El Acta de Buenos Aires y el Acuerdo de Complementación Económica n° 14 entre Argentina y Brasil modificaron los tiempos y las prioridades del proceso de integración. Se buscaba, entonces, una liberalización comercial acelerada. La prioridad no era la complementación industrial sino la apertura e inserción en los mercados mundiales. De esta manera, desaparecía el último resquicio de integración autonómica.

NOTAS

- ¹ Vacchino, Juan Mario, “Teorías, esquemas y experiencias de integración económica regional”, *Mundo Nuevo, Revista de Estudios Latinoamericanos*, Caracas, 5: 15-16, enero-junio, 1982, p 166.
- ² Ondaris, Guillermo, “La crisis de comercio intra-ALADI y las perspectivas de integración”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 11: 133, junio, 1986, p. 75.
- ³ Orrego Vicuña, Francisco, “Hacia nuevas formas de integración económica en América Latina: lecciones de una experiencia”, *Estudios Internacionales*, Santiago, XIV: 56, octubre-diciembre, 1981, p. 569.
- ⁴ Véase Guerra Borges, *La integración en América Latina y el Caribe: la práctica de la teoría*, México, IIE-UNAM, 1991; Grien, Raúl, *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. Vacchino, Juan Mario, *Integración económica regional*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1981.
- ⁵ Véase Conceição Tavares, María y Gerson Gomes, “La CEPAL y la integración económica de América Latina”, *Revista de la CEPAL*, Santiago, n° extraordinario 1998, pp. 213-228.
- ⁶ Gvozden, Boris, “Aspectos políticos e ideológicos de los procesos integracionistas en América Latina”, en Varios Autores, *Los problemas de integración económica en América Latina y la clase obrera*, Praga, Paz y Sociedad, 1970, pp. 192-204; Rogov, V. B., “Латиноамериканская ассоциация интеграции, латиноамериканская, Январь - Февраль Moscú, pp. 23-39.
- ⁷ Lerman Alperstein, Aida, *Ideas y proyectos de integración latinoamericana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 1996, p. 64.
- ⁸ Thomas, Clive, *Dependence and Transformation*, New York, Monthly Review Press, 1974, citado en Lewis, Vaughan A., “Integración regional y teorías sobre el regionalismo dentro de la Comunidad del Caribe”, en Nuñez de Arco *et al.* (editores), *La integración latinoamericana en la década del ochenta*, Buenos Aires, BID-INTAL, 1984, p. 53.
- ⁹ *Ibidem*, p. 65.
- ¹⁰ *Ibidem*, p. 66.
- ¹¹ Záitsev, Nikolái, “Oportunidad de la cooperación económica regional”, *América Latina*, Moscú, 7, julio, 1982, pp. 4-11; Záitsev, Nikolái, *América Latina: cooperación regional y problemas del desarrollo*, Moscú, Progreso, 1983.

- ¹² Záitsev, Nikolái, “La cooperación económica en América Latina en momentos de cambios”, *América Latina*, Moscú, 7, julio, 1988, pp. 50-59.
- ¹³ Aguilar, Monteverde, Alonso, *Teoría y política del desarrollo latinoamericano*, México, UNAM, 1967, p.187.
- ¹⁴ Floto, E., *Partners in Dependency: the Case of Private Foreign Capital in the Andean Group*, Centre of Latin America Studies, University of Cambridge, Working Paper 23, October 1975, p. 22.
- ¹⁵ Frank, Andre Gunder, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, London, Penguin, 1971, p. 31.
- ¹⁶ Frank, Andre Gunder, “Latin American Economic Integration”, *Monthly Review*, September, 1967,
- ¹⁷ Behar, Jaime, “Una interpretación crítica de la integración latinoamericana”, *Comercio Exterior*, México, 30: 5, mayo, 1980, pp. 423-432.
- ¹⁸ Dos Santos, Theotonio, *Economía mundial, integração regional e desenvolvimento sustentável*, Petropolis, Editorial Vozes, 1999, p. 120.
- ¹⁹ Puig, Juan Carlos, “Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del Siglo XX”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 11. 109, enero-febrero, 1986, pp. 40-62; Puig, Juan Carlos, “Integración Latinoamericana: todavía un modelo para armar”, *Latinoamérica- Anuario de Estudios Latinoamericanos*, México, 14, 1981, pp. 355-380.
- ²⁰ Citado en Irvin, George, “ECLAC and the Political Economy of the Central American Common Market”, *Latin-American Research Review*, XXIII: 3, 1988, p. 22.
- ²¹ Guerra Borges, Alfredo, “Obsolescencia de los instrumentos centroamericanos de política industrial”, *Comercio Exterior*, México, 30: 1, enero, 1980, p.48.
- ²² Blomqvist, Hans C. y Christian Lindholm, “The Economic Integration in Central America: Doomed to Fail?”, *Ibero-Americana. Nordic Journal of Latin American Studies*, Stockholm, XXII: 1, 1992, p. 48; Rosenthal, Gert, “Algunas lecciones de la integración económica en América Latina: el caso de Centroamérica”, *Comercio Exterior*, México, 33: 12, diciembre, 1983, p. 1143.
- ²³ Bulmer-Thomas, Victor, “Can Regional Import Substitution and Export Led Growth Be Combined?”, en Irving, George y Stuart Holland (editors), *Central America: The Future of Economic Integration*, Boulder-San Francisco-London, Westview Press, 1989, pp. 67-88; Bulmer-Thomas, Victor, “Import Substitution vs. Export Promotion in the Central American Common Market (CACM)”, *Journal of Economics*, 16, 1979, pp. 182-203.
- ²⁴ Willmore, Larry, “La promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones en la industria centroamericana”, *Revista de la CEPAL*, 48, 1989, pp. 56-59.

- ²⁵ Wionczek, Miguel, “Surgimiento y decadencia de la integración económica latinoamericana”, *Foro Internacional*; XI: 1, julio-septiembre, 1970, p11.
- ²⁶ French Davis, Ricardo, “El Pacto Andino: Un modelo regional de integración”, en Tironi, Ernesto, *El Pacto Andino, carácter y perspectivas*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1978, pp. 25-70.
- ²⁷ Puyana de Palacios, Alicia, *Integración económica entre socios desiguales*, México, CEESTEM, Editorial Nueva Imagen, 1983, p. 43.
- ²⁸ *Ibíd*em, p. 45.
- ²⁹ *Ibíd*em, p. 47.
- ³⁰ *Ibíd*em, p. 47.
- ³¹ Jaffé Carbonell y Angelina Ríquez Capello, *Régimen político e integración en América Latina*, Caracas, Universidad Simón Bolívar, 1988, p. 129.
- ³² Parra Peña, Isidro, “De dónde viene y hacia dónde va”, *Comercio Exterior*, 30: 5, mayo 1980, pp. 484-490.
- ³³ Puyana, Alicia, “La política económica de la integración en América Latina analizada a la luz de la experiencia del Grupo Andino”, *Latinoamérica. Anuario de Estudios Latinoamericanos*, UNAM, México, 14, 1981, p. 514.
- ³⁴ *Ibíd*em, pp. 513-514.
- ³⁵ Puyana, Alicia, “La planificación industrial sectorial en el Grupo Andino: un esfuerzo integral de cooperación”, en Duriex, Jean *et al.*, *El Pacto Andino, América Latina y la Comunidad Económica Europea*, Buenos Aires, INTAL, 1984, pp.124-125.
- ³⁶ *Ibíd*em, p.125
- ³⁷ *Ídem*.
- ³⁸ Moncayo Jiménez, Edgard, *Hacia la superación de la crisis: un nuevo estilo de integración económica*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, p. 6.
- ³⁹ Vacchino, *Integración económica regional*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1981, p. 549; Wilhelmy, Manfred, “El Grupo Andino: lecciones de una experiencia”, en Muñoz Valenzuela, Herardo y Francisco Orrego Vicuña (editores), *La cooperación regional en América Latina. Diagnóstico y proyecciones futuras*, México, El Colegio de México-Universidad de Chile, 1987, p. 260.
- ⁴⁰ Carmona Estanga, Pedro, “El protocolo modificador del Acuerdo de Cartagena: negociación y características”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 3:134, mayo, 1988, p. 8.
- ⁴¹ Puyana, Alicia, “Latinoamérica: fuerza y debilidad de la cooperación regional”, en Davidson, Nicol, Luis Echeverría y Aurelio Pecci, *Regionalismo y el nuevo orden económico internacional*, México, CEESTEM-Editorial Nueva Imagen, 1984, p. 114.

- ⁴² Griffith, Winston H., “Integración comercial del Caribe: problemas y perspectivas”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 15: 163, diciembre, 1990, p. 15
- ⁴³ Payne, Anthony J., *The Politics of the Caribbean Community, 1961-1979. Regional Integration among New States*, Manchester, University of Manchester Press, 1980, p. 83
- ⁴⁴ Briceño Ruiz, José, “El viejo y el nuevo regionalismo caribeño. Un análisis comparado de la teoría y práctica de las experiencias de integración en la Cuenca del Caribe”, en Briceño Ruiz, José (compilador), *Escenarios de la integración regional en las Américas*, Mérida, Venezuela, Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes, Grupo de Investigación de Integración Regional, 1999, pp 175-180.
- ⁴⁵ Demas, William G. y Jasper Scotland, “Experiences in Regional Integration and Cooperation: the Case of the Caribbean Community and Common Market (CARICOM)”, en Gautah, Alaf (editor), *Regional Integration: The Latin American Experience*, London, Third World Foundation for Social and Economic Studies, 1985, pp. 163-164.
- ⁴⁶ Safa, Helen, *The Social and Economic Consequences of Export Led Industrialization in the Caribbean Basin*, Documentos de Trabajo, 10, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Varsovia, 1999.
- ⁴⁷ Pantoja, Emilio, “La Iniciativa para la Cuenca del Caribe y el modelo puertorriqueño: una comparación necesaria”, *Caribe Contemporáneo*, 13, noviembre, 1996, p. 56.
- ⁴⁸ Costa Vaz, Alcides, “Neoliberalismo na América Latina: impacto e perspectivas para o regionalismo económico”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasilia, 36: 2, nova serie, 1993, p. 72.
- ⁴⁹ Lavagna, Roberto, “Integración Argentina Brasil. Origen, resultados y perspectivas”, en Bekerman, Marta (compiladora), *MERCOSUR: la oportunidad y el desafío*, Buenos Aires, Editora Legasa S.A, 1992, p. 82.
- ⁵⁰ De Almeida, Paulo Roberto, *O Mercosul no contexto ...* op.cit., p. 77.
- ⁵¹ Lavagna, “Integración Argentina Brasil...”, op.cit. p. 96.
- ⁵² Laredo, Iris Mabel y Juan Pablo Angelo, “El neoliberalismo como sustento teórico del proceso de integración en el MERCOSUR”, en Mabel Laredo, Iris (compiladora), *Estado, mercado y sociedad en el MERCOSUR. Pautas para su viabilización*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 1996, p. 27.
- ⁵³ De Almeida, *O Mercosul no contexto*, op.cit., p. 77.
- ⁵⁴ Stahringer, Ofelia, “Los acuerdos de integración Argentina – Brasil, Argentina –Chile en el marco del MERCOSUR y de un nuevo relacionamiento con Estados

Unidos”, en Laredo, Iris Mabel (compiladora), *La integración latinoamericana en el actual escenario mundial: de la ALALC-ALADI al MERCOSUR*, Rosario, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 1992, p. 61.

⁵⁵ Lavagna, Roberto, “Tres factores en la reestructuración hemisférica”, en Rojas Aravena, Francisco y William C. Smith (editores), *El Cono Sur y las transformaciones globales*, Santiago de Chile, CLADDE, FLACSO, North South Center, 1994, p. 249.

⁵⁶ De Almeida, op. cit., pp. 77-78.

⁵⁷ Rapoport, Mario et al., *La Comunidad Europea y el MERCOSUR: una evaluación comparada*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, Fundación de Investigaciones Históricas, Económicas y Sociales, 1993, pp. 73-74.

⁵⁸ Lavagna, “Integración Argentina Brasil...”, op.cit., p. 86.

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 97.

⁶⁰ *Ibíd.*, p. 98.

⁶¹ *Ibíd.*, pp. 98-99.

Capítulo III

Estados Unidos y las empresas transnacionales frente a la integración autonómica

Estados Unidos, potencia hegemónica en la región, se opuso al modelo de integración que proponía la CEPAL. Susanne Bodenheimer señaló alguna vez que “la CEPAL siempre había sido persona non grata en los círculos oficiales de Washington”,¹ y a cuya creación se habían opuesto alegando que sus funciones ya eran cumplidas por otras instituciones interamericanas existentes. Una vez fundada la CEPAL, Estados Unidos mantuvo una actitud poco amistosa y en desacuerdo con muchas de sus propuestas.

Estados Unidos frente al MCCA, la ALALC y el Pacto Andino

La oposición de Estados Unidos fue evidente en el caso del MCCA a partir de 1958, cuando se suscribió el Tratado Multilateral de Integración y el RICI. Ambos acuerdos se inspiraban en el proyecto de una integración al servicio de la transformación productiva de la región a través de la industrialización. Esto produjo la reacción de Washington, que hasta entonces se había mostrado bastante indiferente frente a la estrategia de integración que de forma bilateral venían desarrollando los países centroamericanos desde inicios de la década de 1950.

El presidente de El Salvador, José María Lemus, visitó Washington para buscar apoyo al programa de integración. La delegación salvadoreña fue atendida por Thomas Mann, ex-embajador en El Salvador, y que en 1989 sería subsecretario de Estado para Asuntos

Interamericanos. Bodenheimer narra que Mann propuso un “verdadero ‘mercado común’, con la reducción inmediata de las barreras arancelarias de casi todos los artículos”.² En la declaración conjunta de los presidentes Lemus y Eisenhower, se recomendó establecer “un sistema económicamente sólido y bien fundado para la integración de las economías centroamericanas”.³

En 1959, la administración Eisenhower envió a tierras centroamericanas a Isaías Frank y Harry Turkel para que evaluaran las posibilidades de ayudar al proceso de integración. Los dos emisarios viajaron, en realidad, para delimitar la posición estadounidense con relación al MCCA. Según Bodenheimer,⁴ citando un memorando confidencial de un gobierno centroamericano, Estados Unidos proponía:

1. La necesidad de una decisión política, posiblemente un tratado, entre dos o más gobiernos, como paso inicial hacia un mercado común. Este primer acuerdo sería de carácter abierto para que otros gobiernos pudieran sumarse en una fecha posterior, pero también sería irreversible.
2. Un compromiso específico de lograr un mercado común a corto plazo (v.g., en tres años).
3. El principio de la completa libertad de movimiento de bienes, capitales y personas dentro del mercado común.
4. El principio de un arancel externo común tan bajo como sea posible y basado en una fórmula automática.
5. El acuerdo de apartar un porcentaje de los ingresos para dos fondos, uno para ayudar a las empresas afectadas por la competencia en el proceso de adaptación y otro para proyectos en las áreas menos desarrolladas del mercado común.⁵

En febrero de 1960, luego de una reunión presidencial celebrada un mes antes en la población salvadoreña de El Poy, los representantes de El Salvador, Honduras y Guatemala firmaron el Acuerdo de Asociación Económica que cambió la naturaleza del proyecto de integración. Diversos estudios señalan que la intervención de Estados Unidos es clave para comprender la corta vida del proyecto cepalista del Tratado Multilateral.⁶ A diferencia de este último, que proponía una liberalización gradual del comercio sobre todo en los nuevos sectores industriales, el Acuerdo de Asociación planteaba la liberalización de los aranceles para casi todos los bienes y la libre

circulación de capitales y de personas. Este cambio en el modelo de integración por parte de los países centroamericanos significaba una contraprestación por la ayuda financiera de 100 millones de dólares que Estados Unidos había ofrecido. El giro en la estrategia de integración, señala Bodenheimer, fue producto de la intervención directa de Estados Unidos. Afirma inclusive que los empresarios industriales hondureños denunciaron que: “El ritmo acelerado de la integración económica que se anunció en la Declaración de El Poy fue impuesto sobre Centroamérica por la presión estadounidense, e incluso la primera copia de esta declaración fue impresa en inglés y tuvo que ser traducida al español”.⁷

Sin embargo, el Acuerdo de Asociación fue de corta vida, ya que el abandono de la estrategia de industrialización regional no fue aceptado por el gobierno de Nicaragua. De ahí que se iniciaron nuevas negociaciones que condujeron a la firma del Tratado General de Integración Económica de 1960, en el que se incluye al RICI como parte del proyecto integracionista, pero se le desvirtuó al quedar subordinado al régimen de libre comercio.

El Tratado General reconoció las exigencias de Estados Unidos y formuló un proyecto de integración en el que:

1. Los arreglos regionales de mercado debían orientarse hacia un aumento del intercambio comercial, en lugar de hacerlo hacia un alto grado de protección dentro de la región.
2. La eliminación de todas las barreras arancelarias debía llevarse a cabo rápidamente.
3. Todos los arreglos regionales debían hacerse de conformidad con los principios del GATT y con la aprobación del mismo.
4. Los privilegios monopolísticos y demás medidas restrictivas de la competencia no debían otorgarse a favor de industrias específicas.
5. Los acuerdos regionales debían garantizar el libre flujo de mano de obra y capital, como respuesta a las “fuerzas económicas”.
6. No debían haber mecanismos “discriminatorios” de pagos regionales contra los no miembros.⁸

Como afirma Bodenheimer, “esto implicaba, de hecho, un sentido contrario al de los tratados de 1958 –como era la intención de Estados Unidos– y la exclusión de la CEPAL como actor principal.

En parte, aunque no del todo, por el consiguiente liderazgo de Estados Unidos, el Tratado General de 1960 marcó el fin definitivo de la hegemonía intelectual de la CEPAL en el proceso integracionista centroamericano”.⁹

Una vez modificado el modelo cepalista, Estados Unidos penetró las instituciones integracionistas centroamericanas y logró incidir en las políticas de integración; fue el caso de la política industrial, pues a pesar de haberse incluido el RICI como parte del tratado de integración de 1960, Washington siempre se opuso a las propuestas de industrialización regional. En una carta de Robert E. Simpson, director de la oficina de economía regional internacional del Departamento de Comercio, fechada en noviembre de 1963, se afirma:

El gobierno de Estados Unidos se opone a las “industrias de integración” y considera que ellas tenderían a limitar la competencia y no beneficiarían en última instancia ni a la economía de la región ni a los consumidores. Se espera que el régimen centroamericano de industrias de integración no se convierta en un rasgo permanente del programa de integración regional.¹⁰

El Departamento de Estado también se pronunció sobre las industrias de integración. En el documento “The System of Regional Industries of Integration and United States Policy”, publicado en marzo de 1964, se rechaza el proyecto debido a las siguientes razones:

1. Crea incertidumbres que inhiben la inversión industrial y esto, a su vez, retrasa el crecimiento económico.
2. Es arbitrario e implica la posibilidad de favoritismo político.
3. Crearía monopolios.
4. Es innecesario. Estados Unidos tiene la posición que los objetivos buscados con las industrias integradas pueden lograrse a través de mecanismos ya existentes. Uno de esos mecanismos es el juego de las reglas del mercado.¹¹

La oposición estadounidense al programa de industrias regionales se radicalizó a partir de 1961, cuando se presentaron los primeros proyectos de industrias de integración. A partir de entonces, la estrategia fue negarse a permitir que los recursos que diera el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) pudieran ser uti-

lizados para préstamos a las industrias de integración. Bodenheimer narra también que Arthur Marget, representante de Estados Unidos en el BCIE, redactó un comunicado que el Departamento de Estado entregó a las embajadas centroamericanas en Washington, en el que se amenazaba con la reducción de la ayuda estadounidense si ese proyecto de industrias de integración continuaba.¹²

Un memorando del equipo de trabajo estadounidense sobre asuntos de la integración centroamericana señalaba:

Consideramos cualquier paso atrás con relación a este logro (la destrucción de los aranceles internos) de los Tratados de 1960, tal como está implícito en las propuestas hechas en Managua en diciembre de 1961, por el grupo de trabajo sobre industrias centroamericanas de integración, como un fuerte golpe a las perspectivas de una sólida integración en Centroamérica. Recibimos con total agrado, por lo tanto, la Instrucción conjunta enviada por la AID y el Departamento de Estado a las embajadas centroamericanas sobre las industrias de integración como un paso indispensable con el interés de hacer que el desarrollo industrial centroamericano mantenga una dirección adecuada.¹³

De igual manera, un funcionario de la Oficina Regional para Centroamérica y Panamá (ROCAP) de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (AID), señaló: “nunca impusimos a los centroamericanos nuestra posición, simplemente insistimos en que los recursos estadounidenses no debían usarse para promover industrias de integración”.¹⁴

El resultado de toda esta serie de presiones fue la disminución de la importancia del RICI en el contexto global de la integración centroamericana. Esto produjo una falta de coordinación entre la política comercial e industrial y el programa de industrialización que, en gran medida, terminó siendo orientado y usufructuado por el inversionista extranjero, como lo demuestra la creación del Sistema Especial.

Aunque la intervención de Estados Unidos fue mucho más moderada en el caso de la ALALC e incluso del Pacto Andino, también fue importante. La posición estadounidense frente a la integración de los países latinoamericanos fue siempre recelosa. Barbosa¹⁵ la describe como una actitud ambigua que, sin oponerse directamente a la idea de

la integración regional, a veces se mostraba entusiasta con la propuesta de un mercado común latinoamericano. Sin embargo, el gobierno de Washington desconfiaba del proyecto de integración productiva de la CEPAL por considerar que otorgaba demasiados poderes al Estado y dejaba al margen a las fuerzas del mercado. Por ello, intentó obstaculizar la implementación de las ideas cepalistas por diversos medios.

Durante las discusiones de la ALALC, la administración de Eisenhower se mostró escéptica con las propuestas de integración latinoamericana. Aunque Estados Unidos votó resoluciones apoyando la integración regional, condicionó su apoyo al cumplimiento de determinados requisitos, en particular el respeto a las normas del GATT. En 1959, los representantes de Estados Unidos en un Grupo de Trabajo del Comité de los Veintiuno, órgano ad hoc de la Organización de Estados Americanos, especificaron cuáles eran las condiciones de Washington para apoyar el mercado regional:

1. El acuerdo debía orientarse hacia la creación de comercio y al aumento de la productividad mediante el ensanchamiento de oportunidades para el comercio competitivo y no estimular su desviación. Esto suponía la liberalización de todos los bienes, no sólo de aquellos con los que los países del acuerdo competían con otros que no formaban parte del mismo. También implicaba que, una vez creado el mercado regional, las restricciones y aranceles aplicados por los participantes a los países que no eran parte del acuerdo no debían ser más altos o más restrictivos que antes.

2. Se debía eliminar de forma gradual y en un plazo razonable todas las barreras que entorpecían el comercio regional. El gobierno de Estados Unidos no aceptaba un arreglo que crease simplemente una zona de preferencias aduaneras, con una promesa de crear una zona de libre comercio.

3. El acuerdo debía ser compatible con el artículo 24 del GATT. Este artículo permitía el establecimiento de excepciones a la Cláusula de la Nación más Favorecida, cuando un grupo de países establecía zonas de libre comercio o uniones aduaneras en las que participaran un número importante de países y en el que se procediera a una liberalización global del comercio. Este no era ciertamente el caso del proyecto de la CEPAL, que se limitaba a la creación de una zona de preferencias arancelarias como primer paso para la creación futura del Mercado Común Latinoamericano.

4. El acuerdo debía tender a incrementar el grado de competencia.

5. Se debía establecer no sólo el libre flujo de bienes sino también la libre circulación de capitales y de mano de obra.

6. Todo arreglo sobre un mercado regional debía estipular el financiamiento del comercio con monedas convertibles.¹⁶

Una vez creada la ALALC, al comienzo Estados Unidos mostró poca simpatía por el proyecto de integración. En un documento de Business International, entidad que reunía a ejecutivos de los grandes consorcios estadounidenses, se señalaba que:

Desagraciadamente, el gobierno de Estados Unidos parece oponerse a la creación del mercado único en América Latina. El Departamento de Estado ha llegado a enviar notas al Brasil, protestando el requisito de un depósito previo del 80%, impuesto en 1962 para todas las importaciones, excepto la de los países miembros de la ALALC, basándose en que ésta era una acción discriminatoria que violaba el convenio del GATT, del cual Brasil era parte. La protesta parece originarse en las pérdidas de exportaciones con motivo de la exigencia del depósito previo, especialmente con motivo de la pérdida de exportaciones de azufre norteamericano.¹⁷

La estrategia estadounidense se modificó a partir de 1960 cuando, entre otras causas, el auge de movimientos insurreccionales de izquierda, inspirados en la triunfante Revolución Cubana, comenzaron a extenderse en la región. Este cambio en la política estadounidense obedeció a varios factores. En primer lugar, existían motivos estratégicos y de seguridad hemisférica que hacían imperativo favorecer el desarrollo económico de la región para evitar convulsiones e inestabilidad como consecuencia del atraso económico. En segundo lugar, estaban los factores de *self interest*, producto de la percepción de que una América Latina unida en un gran mercado ampliado se convertiría en una zona en la que las inversiones y los productos estadounidenses podrían tener su lugar. Finalmente, es necesario considerar los problemas de política internacional de la época, en particular el deseo de Washington de crear un modelo que fuese válido para las restantes regiones del mundo en desarrollo, en ese entonces más interesadas en modelos de economías dirigidas.¹⁸

Anunciada en 1961, la Alianza para el Progreso (Alapro) significó un giro en la estrategia estadounidense frente al regionalismo latinoamericano. Presentada como una alternativa al escenario de un conflicto centro-periferia que formulaba la CEPAL, la Alapro se apoyaba en la concepción de la armonía de intereses centro-periferia y en la prédica de “ayudar a ayudarse”, lo cual facilitaría el proceso de modernización de los países latinoamericanos y su inclusión en la economía mundial dominada por Estados Unidos.¹⁹ En este contexto, la integración regional era revalorizada como parte de la estrategia de promoción del desarrollo regional, lo que fue plasmado en la Conferencia de Punta del Este de 1961. Sin embargo, los funcionarios responsables de la Alapro ignoraron a la ALALC. Kaplan cita un documento de Business International en que se asevera que:

Ellos [los funcionarios de la ALAPRO] tratan con los países latinoamericanos individualmente y no como un todo. Ellos alientan proyectos que, o bien se oponen a los proyectos de la ALALC, o resultan duplicaciones innecesarias de los mismos. Aún no hay pruebas de que ellos presten atención al sabio llamado a la planificación coordinada para la ALALC, a fin de evitar la innecesaria duplicación de una industria nueva.²⁰

La Alianza para el Progreso fue un gran fracaso. Ya en 1962, el administrador estadounidense de la Alapro, Teodoro Moscoso, afirmaba que “no existía ninguna razón para celebrar el primer aniversario [de la Alapro]”.²¹ Surgieron luego críticas de diferentes voceros latinoamericanos como, por ejemplo, a la poca asistencia económica efectiva o la insistencia en apoyar proyectos que favorecían a Estados Unidos. Esto condujo al entonces embajador de Brasil en Washington, Campos de Oliveira, a señalar en 1963 que: “la ayuda parece estar condicionada a la compra de bienes estadounidenses. Es parte de un programa de expansión de los mercados externos de Estados Unidos dirigido a absorber el exceso de productos estadounidenses y a controlar la sobreproducción en la industria exportable estadounidense”.²²

A pesar del fracaso de la Alapro, los gobiernos de Lyndon Johnson y Richard Nixon dieron su apoyo a la integración regional. Para autores como Armando Córdoba, este apoyo se vinculaba al

modelo de integración finalmente aplicado, que favorecía a las ETNs estadounidenses interesadas en los agrupamientos regionales o en la formación de uniones aduaneras más o menos extensas.²³

Estados Unidos tampoco apoyó al Pacto Andino. Petras y Morley argumentan que el conjunto de medidas nacionalistas, como los PSDI y la regulación de la inversión extranjera, no agradaban a la administración estadounidense que las percibía como un riesgo para su hegemonía en la región. Estados Unidos asumió, entonces, el papel de “Estado imperial” que aliado con ciertas clases sociales opuestas a los gobiernos nacionalistas andinos y mediante presiones a las instituciones internacionales como el FMI o el GATT, minaron el consenso que se había formado en torno al proyecto de integración.²⁴

El rol de las transnacionales: el caso centroamericano y la Decisión 24 del Pacto Andino

Como señala Constantine Vaitsos,²⁵ la posición de las empresas transnacionales (ETNs) con respecto a la integración no fue siempre de rechazo y dependía de dos factores: el tipo de integración que se perseguía y si antes del proceso las empresas ya estaban establecidas en la región. Si un esquema de integración implicaba medidas que lesionaban los intereses de la ETNs ya establecidas, éstas probablemente ejercerían presión para impedir su normal evolución, muchas veces en alianza con el capital nacional. De igual manera, si el tipo de integración era predominantemente comercialista, como fue el caso latinoamericano, el poder de negociación de las ETNs era incluso mayor. La fusión de varios mercados nacionales sin la creación de una autoridad supranacional suponía que eran los gobiernos nacionales quienes tenían la facultad de aceptar o no a los nuevos inversionistas, lo que les daba a las empresas extranjeras el poder de optar por el país que ofreciese términos más favorables y presionarlo para obtener mayores concesiones.²⁶ Las ETNs fueron las que más se aprovecharon de las reducciones arancelarias y evadieron las prohibiciones de importar bienes terminados estableciendo industrias en cada país, siendo así capaces de utilizar la integración como un mecanismo para racionalizar sus estrategias productivas.

El Régimen Especial de Industrias en el MCCA y el capital extranjero

En el MCCA, las ETNs favorecieron el cambio de modelo de integración ocurrido en 1958 y fueron las que más aprovecharon la apertura comercial y el Sistema Especial creado en 1965. Según Vaitos,²⁷ en los años sesenta las ETNs apoyaban normalmente un tipo de integración que se desarrollase entre países con mercados relativamente pequeños y en los cuales no hubiesen realizado inversiones paralelas antes de iniciarse el proceso de integración. En el caso de reunirse estas dos condiciones optaban por un modelo en el que:

1. Se produjese un aumento de los vínculos de producción e insumos con el país de la casa matriz. Estos vínculos terminan siendo más fuertes incluso que las relaciones con los socios del esquema de integración.
2. Se diese una preferencia exclusiva al libre comercio intrarregional de bienes y de servicios, al mismo tiempo que se mantiene una elevada protección externa para los productos de las subsidiarias.
3. La intervención del Estado en materia industrial o en el establecimiento de la política comercial fuese mínima.²⁸

Estos tres factores existían en el MCCA. Vicent Cable²⁹ señala que la actitud de los gobiernos centroamericanos fue excesivamente permisiva con los inversionistas extranjeros, buscando activamente atraer nuevas inversiones incluso a través de la creación de oficinas de promoción en ciudades de Estados Unidos. Entre las facilidades que se otorgaban, se pueden mencionar:

1. Una mínima tasa impositiva para las ganancias y los ingresos y excepciones impositivas sustanciales, como por ejemplo diez años de excepciones impositivas para las nuevas compañías.
2. Las maquinarias y las materias primas podían ser importadas libres de impuesto por al menos algunos años.
3. El ejecutivo del Mercado Común y los gobiernos nacionales se habían comprometido a solicitar incrementos en los aranceles. Esto, sumado al factor anterior (2), incrementaba de forma considerable la tasa efectiva de protección.
4. Ausencia de limitaciones al envío de ganancias, intereses y capital. Incluso en países como Honduras y Nicaragua no existían ni siquiera registros de las transacciones en divisas extranjeras.

5. No discriminación a favor de las empresas locales, lo que se expresaba en la ausencia de barreras para el ingreso, ningún requisito de equidad accionaria con las empresas locales, ninguna restricción sobre transferencia de tecnología o de gerencia, ninguna regulación sobre el comercio entre las empresas extranjeras y las locales.

6. Garantías para proteger a los inversionistas.

7. Los gobiernos se comprometían de forma general a proveer la infraestructura adecuada.³⁰

El régimen industrial del MCCA bajo el Sistema Especial se adapta de forma casi perfecta a estas condiciones que mencionan Vaitos y Cable. En consecuencia, es lógico comprender el apoyo que las ETNs dieron a un proceso de integración en el que sus beneficios eran elevados, pues fueron sus producciones las que pasaron a formar la porción más importante del comercio intrazonal, mientras que el arancel externo común sumado a los incentivos fiscales las protegían de la competencia externa. Esto fue válido incluso para las pocas industrias establecidas bajo el RICI que terminaron en manos de las ETNs. Una de ellas era GINSA, productora de llantas y neumáticos ubicada en Guatemala, que era subsidiaria de General Tire and Rubber Company. La otra fue una compañía de soda cáustica, insecticida nicaragüense, que era subsidiaria de Hercules Powder Co. Inc. Incluso, la proyectada industria de vidrio que se establecería en Honduras tenía 40% de capital extranjero.³¹ De esta manera, el MCCA concebido por la CEPAL como un mecanismo para promover la diversificación productiva de la región e incrementar su autonomía frente al resto del mundo terminó favoreciendo a industrias de propiedad extranjera y altamente dependientes de industrias extrarregionales.

La Decisión 24 del Pacto Andino

En el caso del Pacto Andino, en cambio, las ETNs formaron alianzas con los grupos nacionales para oponerse al proceso de integración y a uno de sus elementos claves: la regulación del capital extranjero. Con el establecimiento de la Decisión 24 se intentó, por un lado, controlar, regular y encauzar la inversión extranjera en función de los objetivos de la política regional que se proponía el Pacto Andino y, por otro, proteger, favorecer y estimular a la empresa nacional. La

Decisión 24 procuraba la movilización de recursos internos y convertir al capital internacional en un promotor del desarrollo económico.³² Fue un marco de referencia, unas reglas de juego claras y precisas para que las inversiones extranjeras pudieran asentarse en los países andinos y participar en aquellos proyectos considerados importantes por los gobiernos de la región.

Su fundamento fue la “selectividad de las inversiones extranjeras”, que se establecía en el artículo 2 de la Decisión, al señalar que cualquier nueva inversión extranjera debía someterse a la evaluación y aprobación previa de las autoridades competentes cuando correspondiera a las prioridades del desarrollo del país receptor. Se quería evitar la proliferación indiscriminada de inversiones extranjeras en actividades que pudieran presentarse como altamente rentables a los inversores, pero poco importantes para los países receptores. Con la Decisión 24 se perseguía también armonizar los incentivos para atraer a la inversión extranjera y evitar una competencia ruinosa entre los países que llevara, en última instancia, a una integración dirigida por las empresas transnacionales.³³

En el artículo 1 de la Decisión 24 se establecían 3 tipos de empresas: nacionales, extranjeras y mixtas. Una empresa era considerada nacional si el capital pertenecía en más de un 80% a los inversionistas nacionales. Una empresa mixta era aquella en la que el capital perteneciente al inversionista nacional representaba una proporción que fluctuaba entre el 51 y 80 %. La empresa era extranjera si la inversión nacional era menor al 51%. En todos los casos, estos porcentajes debían reflejarse en la dirección técnica, financiera, administrativa y comercial de las empresas.

La Decisión también establecía que las empresas extranjeras debían ser transformadas en nacionales o mixtas. Era una medida de carácter obligatorio para las empresas ubicadas en la región andina luego de la entrada en vigencia de la Decisión 24 y voluntaria para las que habían llegado con anterioridad. En todo caso, la transformación era un requisito necesario para poder disfrutar de los beneficios del mercado ampliado, pero se concebía como una medida gradual y progresiva, mediante la transferencia de acciones, participaciones o derechos en favor de inversionistas nacionales, de manera que estas empresas se convirtiesen en nacionales o mixtas. Para realizar este proceso de conversión se establecía un lapso de 15 años para los países grandes y 20 años para Bolivia y Ecuador.

En la legislación comunitaria también se fijaba la obligación de efectuar una fragmentación o división del universo productivo para reservar a las empresas nacionales, fueran públicas o privadas, determinados sectores considerados claves o estratégicos para las economías nacionales. Tal reserva podía ser realizada en el ámbito regional, abarcando áreas que los países miembros decidieran dedicar a las empresas nacionales, admitiendo o no empresas mixtas. También podía ser efectuada por los países, existiendo igualmente la posibilidad de admitir o no la participación de empresas mixtas.

De acuerdo al artículo 42 de la Decisión 24, no se permitía el establecimiento de empresas extranjeras en varios sectores como los servicios públicos, seguro, banca comercial y demás instituciones financieras. Tampoco eran admisibles nuevas inversiones directas en empresas de transporte interno, publicidad, radio y televisión, periódicos y revistas, y comercialización interna de productos de cualquier especie. Las empresas que operarían en estos sectores debían ser transformadas en empresas nacionales en un plazo de 3 años, salvo algunas excepciones; por ejemplo, los bancos extranjeros no debían transformarse en empresas nacionales, pero tenían que dejar de recibir depósitos en cuenta corriente, de ahorro y plazo fijo en un lapso de 3 años.

En el artículo 40, se regulaba la actividad de las empresas extranjeras con relación a los sectores básicos. Se señalaba que las actividades primarias de exploración y explotación de minerales de cualquier clase, incluyéndose los hidrocarburos líquidos y gaseosos, oleoductos y explotación forestal, podían ser realizadas por empresas extranjeras durante los primeros 10 años del régimen, siempre que el plazo del contrato respectivo no excediera de 20 años.

En el estatuto se señalaba un límite mínimo de 14% para remitir utilidades al exterior en divisas libremente convertibles, de inversión directa registrada y efectivamente realizada, previa autorización de la institución nacional competente. Sin embargo, en la misma decisión se reconocía como excepción la remisión de utilidades de las empresas extranjeras cuya producción estuviese destinada, en más de un 80%, a ser exportada a terceros países, así como los acuerdos que pudieran establecer los países miembros con las empresas extranjeras en el sector de los productos básicos. De igual manera, se establecía que la inversión extranjera sólo podía repatriarse cuando se liquidara la empresa o cuando un inversionista extranjero vendiera sus acciones

a los inversionistas regionales. Se regulaba también la utilización del crédito interno, para lo cual se establecía que las empresas extranjeras tenían acceso sólo al crédito a corto plazo, con lo que se buscaba cortar el financiamiento indiscriminado de las empresas extranjeras con el ahorro nacional.³⁴

La Decisión 24 tuvo que enfrentar obstáculos aun antes de su nacimiento. Estados Unidos y las grandes multinacionales trataron de influir en las negociaciones mediante presiones que efectuaron sobre los gobiernos de Perú, Ecuador y Colombia. Luego de aprobada la Decisión 24, un documento crítico elaborado por el Consejo de las Américas en febrero de 1974 advertía sobre las consecuencias negativas que el nuevo régimen tendría en las economías de los países andinos. El documento, que fue enviado a los Presidentes y ministros de la región y a personajes importantes del Congreso estadounidense, señalaba entre otras cosas que “pocas compañías extranjeras considerarían con seriedad una inversión de 15 o 20 años, a menos que tuvieran la seguridad de que tal inversión rendiría ganancias excepcionalmente altas durante la mayor parte de este período”.³⁵

Como el documento no produjo los resultados esperados, las presiones se dirigieron entonces hacia el gobierno colombiano, un país en el que los capitales extranjeros tenían intereses bastante consolidados. Las ETNs rechazaron las disposiciones que otorgaban al Estado un papel significativo en sectores claves de la economía, como se señalaba en el artículo 35 de la Decisión 24.³⁶ Un alto funcionario del Consejo para las Américas envió una carta al entonces presidente colombiano Misael Pastrana Borrero, en la que indicaba las desventajas del régimen aprobado. En la comunicación se alegaba que la Decisión 24 no sólo estaba desalentando, sino eliminando las inversiones extranjeras de la región. Señalaba además que la reducción de las inversiones extranjeras afectaría el proceso de desarrollo y reduciría las inversiones, incluso de las empresas locales, ante el temor de que le fuesen aplicadas restricciones similares a las contenidas en la Decisión 24. Todo esto podría derivar, a su vez, en la inestabilidad social y política de las naciones andinas.³⁷ Esta campaña encontró eco en el sector privado colombiano, que asumió una posición contraria al estatuto. La Asociación Nacional de Industriales (ANDI), Acoplásticas y Fedemetal emitieron documentos en los que se rechazaba el control de las inversiones extranjeras.

La Decisión tuvo que superar incluso un proceso judicial en Colombia. En 1970, varios abogados de ese país presentaron ante la Corte Suprema de Justicia una demanda de inconstitucionalidad de la Decisión 24, que fue aceptada por la máxima autoridad judicial colombiana y, dos años más tarde, declaró la inconstitucionalidad del estatuto. Estos pronunciamientos, como es obvio, generaron una crisis que apenas pudo ser resuelta en 1973, cuando el Congreso concedió al Presidente la facultad de aprobar las Decisiones de la Comisión mediante decreto.

En Ecuador, las ETNs que operaban en la banca, los servicios públicos, los seguros, el transporte y los productos básicos presionaron para ser exceptuadas del 51% de contenido local. Excepciones similares fueron acordadas en Perú. En Bolivia, tras el derrocamiento de Torres en agosto de 1971, el nuevo gobierno aplicó una nueva política frente a la Decisión 24, que se manifestó en un proceso de desnacionalización y la eliminación, después de 1979, de todas las marcas de fábrica en los productos manufacturados en la región andina, tal como lo señalaba el estatuto.³⁸ En Chile, el gobierno militar aprobó normas que violaban de manera manifiesta la Decisión 24, mientras que en Venezuela, a pesar de la retórica integracionista de Carlos Andrés Pérez, ni el gobierno ni el sector privado aplicaron de forma rigurosa la regulación regional.

Varios autores aseveran que la intención subyacente en la Decisión 24 no era impedir el flujo de tecnología e inversión extranjera. Los criterios económicos que la inspiraron no eran nuevos ni heterodoxos. Se buscaba atraer al capital extranjero para superar las insuficiencias del ahorro interno, movilizar el capital nacional y, a su vez, asegurar y mantener la coherencia necesaria entre los planes de desarrollo nacional, las preferencias de los inversionistas externos y los programas de integración económica.³⁹ En consecuencia, se consideraba necesaria la inversión extranjera, y aunque en esos años existía un fervor nacionalista que por momentos se expresaba en un discurso hostil hacia los inversionistas foráneos, en el fondo no se pretendía excluirlos de la economía nacional. Como señalaron Kuczynski y Huelin en 1973, “es casi indudable que aunque posiblemente esté inspirada por una hostilidad tradicional hacia los inversionistas extranjeros, la Decisión 24 no es un documento hostil y no debe considerársele como tal”.⁴⁰

La Decisión 24 intentaba regular las inversiones extranjeras mediante procedimientos liberales y flexibles. No se buscaba que las

ideas nacionalistas ahuyentaran los tan necesarios flujos de capitales y así fue reconocido incluso por la revista *The Economist*, en la que se señaló que “las reglas convenidas por los cinco países en su régimen común no difieren de las recomendadas desde hace varios años por especialistas o tratadistas de los Estados Unidos”.⁴¹ Constantine Vaitsos fue mucho más claro al respecto: “en realidad, las normas del Pacto Andino eran, en muchos casos, más indulgentes que las aplicadas por Japón en el mismo campo, y estaban formuladas con menos cuidado y eran menos eficaces que las disposiciones equivalentes aplicadas por Estados Unidos y la CEE a las transferencias de precios y prácticas comerciales restrictivas”.⁴²

El rechazo a la regulación de las inversiones extranjeras obedecía, por un lado, a la negativa de las ETNs de aceptar la doctrina que la inspiraba que, en muchos aspectos, implicaba una reducción de sus márgenes normales de ganancias⁴³ y, por otro lado, al interés de los empresarios nacionales en conservar el manejo independiente de sus negociaciones con los inversionistas foráneos y decidir sobre la asignación del excedente generado sin la interferencia de los Estados.⁴⁴

Lo cierto es que la Decisión 24 tuvo una vida tortuosa, sometida a importantes modificaciones. En 1976 se aprobaron las Decisiones 103, 109 y 110, que fueron en buena medida consecuencia de los conflictos que produjo el anuncio del régimen original. En términos generales, las nuevas disposiciones tendían a beneficiar a los inversionistas extranjeros. En la Decisión 103 se abrían las fuentes de crédito nacional a mediano plazo y bajo el reglamento establecido por cada país, con lo que excluía las normas anteriores que sólo aceptaban créditos a corto plazo y regidos por un reglamento común a dictarse con posterioridad. Igualmente, se ampliaba la participación de los inversionistas extranjeros en las empresas nacionales y mixtas y sólo se exigía que la empresa mantuviera la calidad de empresa mixta. La Decisión 103 también elevó de 5% a 7% el límite dado a las compañías para reinvertir sus utilidades sin necesidad de previa autorización. De igual manera, se reformó el monto de transferencias de utilidades al exterior, elevándose del 14% original a 20% anual de la inversión, y permitiéndose que los países pudieran incrementar estos porcentajes con la única obligación de informar a la Comisión del Pacto Andino. Se modificó, a su vez, el mecanismo de transformación de las empresas extranjeras en nacionales o mixtas, pues en la Decisión

24 debía hacerse mediante la venta de las acciones o cuotas sociales, mientras que en la Decisión 103 se establecía la posibilidad de que tal transformación no se diera mediante el aumento o ampliación del capital.⁴⁵

Las reformas a la Decisión 24 no produjeron un mayor acatamiento a las nuevas normas comunitarias. Su aplicación efectiva fue bastante relativa debido tanto a la ausencia de una base social que la apoyara como a la existencia de contradicciones en la misma. Ciertamente, la ausencia de un consenso social sobre la conveniencia del régimen incidió en su poca aplicabilidad. Alicia Puyana⁴⁶ señala que hasta la aprobación de la Decisión 103, que modificó el régimen original, no hubo una aplicación regional común, pues:

1. No existía una reglamentación de la Decisión 24 en Colombia y Bolivia; la había parcialmente en Venezuela y la existente en Perú era violatoria de la misma.

2. La efectividad era dudosa debido a las diferentes fechas en que fue implantada en los diversos países: junio de 1971 en Bolivia, Ecuador y Perú; septiembre de 1973 en Colombia y enero de 1974 en Venezuela.

3. Diferentes interpretaciones y grados de aplicación: Perú había aprobado una ley de industrias más severa que la Decisión 24, mientras que Bolivia, en cambio, tenía una muy laxa.

4. Falta de un registro sistemático de las inversiones, reinversiones y contratos de tecnología que imposibilitaba el control de las actividades de los inversionistas extranjeros y el cumplimiento de las estipulaciones de la Decisión 24.⁴⁷

En 1976, el régimen entró en crisis, a pesar de la Decisión 103. La razón fundamental fue la política del gobierno chileno de apertura sin restricciones al capital extranjero, expresado en disposiciones como el Decreto Ley 600 de la Junta Militar relativo al tratamiento de los capitales extranjeros. Ésta fue una de las causas del retiro de Chile del Pacto Andino. En los otros países tampoco fue mayor el consenso sobre el tema. En Perú, la caída de Velasco Alvarado produjo un giro hacia la derecha, que significó desde 1975 un debilitamiento del apoyo a las normas sobre inversiones extranjeras. En Colombia, el sector empresarial, opuesto al régimen, aprovechó al máximo los defectos de la Decisión.⁴⁸ Venezuela, aunque cumplía con el régimen

de manera formal, estaba poco interesada en el proceso andino debido a la bonanza económica causada por el incremento de los precios del petróleo. Bolivia y Ecuador, países que necesitaban de inversiones foráneas aplicaron la Decisión 24 con extrema flexibilidad.⁴⁹

Los informes que presentó la Junta del Pacto Andino a fines de la década de los años setenta e inicios de los ochenta reiteraron las dificultades en la aplicación de la Decisión 24. En 1979, se indicaba que aún quedaban “pendientes de interpretación común muchos aspectos importantes, sin que hasta ese momento se hubiese logrado el consenso necesario para decidir un reglamento comunitario que armonice criterios de aplicación de la Decisión 24, sin ampliaciones y modificaciones”.⁵⁰ Obviamente, ante las dificultades de aplicar la Decisión 24, resulta difícil suponer que sus resultados concretos hayan sido espectaculares. Su impacto en los flujos de capital extranjero a América Latina y en los niveles de transformación de las empresas extranjeras en nacionales o mixtas fue mínimo.

Los niveles de las inversiones extranjeras durante la vigencia del régimen, en vez de desalentarse se incrementaron. Diversos estudios realizados demuestran empíricamente que durante el período 1971-1980 se produjo una marcada tendencia al alza de las inversiones regionales.⁵¹ Alfredo Guerra Borges señala que la inversión extranjera en los países no sólo creció en términos absolutos, sino también con relación a su ritmo de crecimiento respecto al período anterior a la Decisión.⁵² Para este autor, el análisis del comportamiento de la inversión extranjera debe ser dividido en dos períodos, pues de lo contrario se llegaría a la conclusión equivocada de que entre 1971 y 1981 se redujo de 5.582,5 a 5.485,3 millones de dólares. Lo que sucede es que en esta suma se olvida que entre 1971 y 1976 se nacionalizó el petróleo y el hierro en Venezuela y se estatizó de manera parcial la industria petrolera en Ecuador. Si, en cambio, dividimos las inversiones en dos períodos: 1971-1974 y 1975-1981, los resultados son bastante distintos. En el primer período la inversión extranjera directa aumentó de 5.582,2 millones de dólares a 6.397,1 millones, y en el segundo período, la inversión extranjera directa que se había reducido a 3.654 en 1975 debido a las nacionalizaciones venezolanas, aumentó a 5.968 millones de dólares.⁵³

Otros especialistas, en cambio, señalan que la Decisión 24 se convirtió en un fuerte obstáculo a la entrada de capitales foráneos en

la región andina. Antonio Francés y Luisa Palacios argumentan que debido a la política de restricciones, se produjo una caída en el flujo de las inversiones extranjeras durante los años setenta y que apenas comenzó a revertirse en los ochenta con la flexibilización de las normas andinas iniciada en 1986.⁵⁴

No se puede desconocer que la Decisión 24 fue una iniciativa audaz de regulación de las inversiones extranjeras, válida para la época en que fue formulada. No obstante, las presiones de las ETNs y los conflictos suscitados por sectores internos hicieron difícil su aplicación. Su objetivo no fue alcanzado pues el proceso de integración andina reforzó la posición de las firmas transnacionales y debilitó la de algunas empresas nacionales con relación a la tecnología cautiva especializada en varias actividades productivas. Por ello, autores como Ruben Berrios afirman que el Pacto Andino nunca fue considerado por los inversionistas extranjeros como un desastre irremediable, ya que lograron con bastante comodidad hacer prevalecer sus intereses, incitar a unos países de la región en contra de otros y elegir cuidadosamente dónde efectuar sus inversiones.⁵⁵ En este sentido, vale recordar lo que señaló Raymond Vernon en 1977:

Las propias empresas transnacionales han variado su primera actitud con respecto a la Decisión y, aparentemente, les basta con dejar que los intereses contrapuestos en el seno de los países signatarios mantengan bajo control las medidas restrictivas. Desde que se adoptó la Decisión, nada es igual que antes (...) pero nada ha cambiado mucho.⁵⁶

Debido a estas presiones y al nuevo contexto económico regional creado por la crisis de la deuda externa, se comenzó a discutir la conveniencia de mantener un régimen que, aunque no se aplicase de forma estricta, se percibía como un obstáculo a la entrada de capitales extranjeros. En el Protocolo de Quito (1986) se inició el proceso de modificación de la Decisión 24. Desde inicios de los años ochenta, la aplicación de este régimen común había sido dejada de lado por la mayoría de los países que, debido a sus problemas económicos, comenzaron una verdadera carrera sin límites para atraer la inversión extranjera. Ecuador había liberado a las empresas extranjeras del sector manufacturero y turístico del cumplimiento de la Decisión 24, además de dejar sin efecto la obligación de convertirse en nacionales

y los límites de remesas de utilidades de los inversionistas extranjeros. Bolivia y Venezuela modificaron la aplicación de la Decisión 24 para eliminar los límites al envío de utilidades al exterior. En 1985, Colombia y Ecuador aprobaron convenios con Overseas-Private Investment Corp. (OPIC) de Estados Unidos, en los cuales otorgaban privilegios y garantías a la inversión extranjera, hasta el extremo de renunciar a la soberanía nacional al establecer instancias arbitrales fuera del país cuando se presentaran conflictos. En otras palabras, se fueron dejando de aplicar, sin derogarlas, las disposiciones esenciales de la Decisión 24.⁵⁷

A mediados de los años ochenta representantes de los Gobiernos andinos expresaron su oposición abierta a la Decisión 24. En octubre de 1985, Carmelo Lauría, Ministro de la Secretaría de la Presidencia de Venezuela, señaló que “la Decisión 24 se había convertido en un mito bicéfalo para los políticos del Pacto Andino quienes creían que era una barrera a una inversión colonizadora, lo cual no era cierto”. Por el contrario, se había convertido en un obstáculo a la inversión foránea y era pertinente su eliminación. El canciller Terán de Ecuador, por su parte, expresó que entre las reformas del Pacto Andino se debía incluir su apertura selectiva a los capitales extranjeros, pues la estrategia de rechazar la vinculación del ahorro extranjero para endeudarse en dólares había tenido consecuencias catastróficas. El canciller de Colombia, Augusto Ramírez Ocampo, aseveró que se debía dar piadosa sepultura a la Decisión 24.⁵⁸

En resumen, antes de la firma del Protocolo de Quito existía un consenso unánime entre los 5 gobiernos sobre la necesidad de modificar la Decisión 24. En 1987, finalmente la Comisión del Pacto Andino aprobó la Decisión 220 como la nueva normativa para regular las inversiones extranjeras que concedía mayores garantías a los inversionistas foráneos, haciendo más flexibles las normas relativas a su ingreso y financiamiento. La Decisión 220 estableció un marco general de referencia en materia de regulación de las inversiones extranjeras, delegando a las legislaciones nacionales su aplicación y desarrollo. El criterio general que orientaba al nuevo régimen era la preferencia por los capitales y empresas nacionales pero, a su vez, se reconocía la necesidad de atraer capitales y tecnologías foráneas necesarios para el desarrollo de la región y a los cuales se debía dar garantía de estabilidad.

En la Decisión 220 se introdujeron cambios en las definiciones de empresa nacional, mixta y extranjera. Estos cambios fueron importantes para las empresas mixtas, definidas como aquellas constituidas en el país receptor y cuyo capital debía pertenecer a un inversionista nacional en una proporción entre el 51% y el 80%, siempre que, a juicio del organismo nacional competente, esa proporción se reflejase en la decisión técnica, financiera, administrativa y comercial de la empresa. De igual manera, se consideraban empresas mixtas aquellas en las que participase el Estado, entes para-estatales o empresas del Estado del país receptor en un porcentaje no inferior al 30% del capital social y siempre que, a juicio del organismo nacional competente, el Estado tuviese la capacidad determinante en las decisiones de las empresas. En la Decisión 220, se definía al ente para-estatal o empresa del Estado a aquel constituido en el país receptor y cuyo capital pertenezca al Estado en más del 80%.⁵⁹

En la Decisión 24 se requería que las empresas extranjeras se transformasen en forma gradual en nacionales o mixtas para poder gozar de las ventajas del mercado andino ampliado. Esta transformación debía realizarse dentro de un lapso no mayor de 15 años para Colombia, Chile y Perú, y de 20 años para Bolivia y Ecuador. En la Decisión 220 se modificaron estos criterios. En primer lugar, para poder gozar de las ventajas del comercio ampliado se exigía a las empresas tan sólo la obligación de suscribir el compromiso de transformación en nacionales o mixtas. En segundo lugar, se ampliaron los lapsos de transformación a 30 años para Colombia, Perú y Venezuela y 37 años para Bolivia y Ecuador, contados a partir de la firma del convenio.⁶⁰

La Decisión 24 no permitía la inversión extranjera directa en la compra de acciones, participaciones o derechos de propiedad de inversionistas nacionales o regionales. En la Decisión 220, en cambio, se estableció que los países podían autorizar la inversión extranjera en tales áreas, en conformidad con lo que establecía la legislación nacional. De igual forma, se aprobó la ampliación del capital de las empresas mediante la aprobación de la nueva inversión extranjera directa, pero sin que se condicionase a que la empresa mantuviese la calidad de mixta, como se establecía en la Decisión 24.

En la Decisión 24 se aceptaba la reinversión de utilidades en un máximo de 7% anual, considerándose como una inversión nueva y sujeta a autorización y registro previo. En la Decisión 220 se permitía

la reinversión de las utilidades sin límites. En cuanto al porcentaje de transferencia de utilidades al exterior se mantuvo el 20% de la Decisión 24, pero se permitió que cada país pudiera autorizar porcentajes superiores. En la Decisión 24, las empresas extranjeras tenían acceso al crédito interno sólo en forma excepcional y a corto plazo, aunque se autorizó su uso a mediano plazo. En la Decisión 220 la materia comenzó a ser regulada por las disposiciones nacionales.⁶¹

La Decisión 24 reservaba determinados sectores de las actividades económicas para las empresas nacionales, públicas o privadas, aunque se permitía que en algunos casos participaran empresas mixtas. De igual modo, se prohibió la inversión extranjera en ciertos sectores como, por ejemplo, los servicios públicos. En la Decisión 220 se eliminaron todas estas restricciones, dejándose al criterio de cada miembro la facultad para reservar los sectores de actividad económica a las empresas nacionales públicas o privadas.

Todas las reformas del régimen de inversiones pretendían otorgar mayores garantías al capital foráneo y así lograr que éste se interesara en aumentar las inversiones en la región. Esto explica el contenido de la Decisión 220 que, aunque mantuvo algunos instrumentos del viejo régimen, lo flexibilizó de tal manera que no fue capaz de regular de manera efectiva las inversiones extranjeras. Sin embargo, al adoptarse la estrategia de apertura a fines de la década de 1980 se volvió imperativo adoptar un mecanismo para atraer mayores inversiones foráneas, ante lo cual la Decisión 220 parecía limitada. En tal sentido, en 1991 se aprobó la Decisión 291 para establecer un nuevo marco regulatorio para la inversión extranjera en la región, en el que se instituye como principio general que los inversionistas extranjeros tendrán los mismos derechos y obligaciones que los nacionales, salvo lo que se establezca en la legislación de cada país. De igual manera, se concede a la ETNs el derecho de transferir al exterior en divisas libremente convertibles y respetando la legislación de cada país, las utilidades netas comprobadas que provengan de su inversión extranjera directa.⁶²

Obviamente, este fue el golpe final a lo que pudiese sobrevivir del espíritu de la Decisión 24. Especialistas como Gastón Parra Luzardo han descrito a la Decisión 291 como el mecanismo de articulación pasiva al proceso de engranaje de la globalización. Al respecto señala que con la Decisión 291:

Se pierde, desaparece o se entierra la posible unificación de criterios de los países de la subregión andina para la auténtica defensa de los intereses comunes y, por ende, del proceso de integración (...) Se conculca la poca independencia y libertad en la toma de decisiones y el poder de negociación que quedaba en nuestros países. Ni siquiera se podrán lograr negociaciones conducentes para establecer un “qui pro quo” aceptable y razonable para ambos países (...) Al otorgar a los inversionistas extranjeros los mismos derechos y obligaciones que tienen los inversionistas nacionales y remitir a los términos previstos en la legislación de cada país miembro, provocará, como en realidad ocurre, una loca carrera, si se quiere una trastornada competencia, entre los gobiernos, para tratar de atraer inversionistas extranjeros a sus territorios.⁶³

Sin embargo, es necesario recordar de nuevo que la Decisión 24 estableció normas mínimas de control al capital extranjero. Además, se estableció una diferenciación entre actividades “muy ligadas a la integración” y el resto de la economía. En las primeras, se prohibía otorgar al inversionista extranjero un tratamiento más favorable que el prescrito en el régimen común, mientras que en las segundas, cada país podía acogerse a algunas de las normas de excepción.⁶⁴ Esto quiere decir que siempre existió una fuerte dosis de pragmatismo en relación a la Decisión 24, que no fue entendido por los gobiernos de la región. Ya en 1979 el destacado economista Ricardo Ffrench Davis, señalaba a este respecto:

La capacidad de negociación de estos [países andinos] dependerá de la calidad de sus objetivos, del conocimiento que posean de su interlocutor y del poder con que cuentan. El régimen acordado por los países andinos actúa en la dirección correcta en los tres aspectos. Es, por lo tanto, un paso realista que facilita una acción efectiva para un auténtico desarrollo con perfiles nacionales o andinos. El resultado dependerá, sin embargo, de la conciencia que adquiera cada país de que su desarrollo descansa en el esfuerzo propio y no en el de otros, rechazando pues las posturas ideológicas respecto del capital extranjero.⁶⁵

NOTAS

- 1 Bodenheimer, Susanne Jonas, “El MERCOMUN y la ayuda norteamericana”, en Menjivar, Rafael (editor), *La Inversión Extranjera en Centroamérica*, San José, EDUCA, 1975, pp. 31.
- 2 *Ibidem*, p. 33.
- 3 *Ídem*.
- 4 *Ibidem*, pp. 33-34.
- 5 *Ídem*.
- 6 Bodenheimer, op. cit., Chochrane, James D., “US Attitudes toward Central American Economic Integration”, *Interamerican Economic Affairs*, XXVIII: 2, autumn, 1964, pp. 73-91.
- 7 Bodenheimer, op. cit., p. 35.
- 8 *Ibidem*, p. 38.
- 9 *Ibidem*, pp. 38-39.
- 10 Chochrane, op. cit., p. 83.
- 11 *Ibidem*, pp. 84-85.
- 12 Bodenheimer, op. cit, p. 68.
- 13 *Ibidem*, p. 69.
- 14 *Ibidem*, pp. 67-68.
- 15 Barbosa, Antonio Rubens, *The Evolution of the Integration Process in South America: from the Sixties to the Millenium*. [En línea], http://www.brasilemb.org/economy/evolution_msul.htm (Consulta: 18/11/2000).
- 16 Wionczek, Miguel S., “La historia del Tratado de Montevideo”, en Wionczek, Miguel S., *Integración de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, pp. 82-83.
- 17 Citado en Kaplan, Marcos, *Problemas del desarrollo y de la integración en América Latina*, Caracas, Monte Avila Editores, 1968, p. 122.
- 18 Laredo, Iris Mabel, “Posición de los Estados Unidos frente a la integración de América Latina: afirmaciones y tendencias”, *Revista de la Integración*, 3, noviembre de 1968, p. 72.
- 19 Laredo, Iris Mabel, “Trasfondo político de la integración económica”, *Aportes para la Integración Latinoamericana*, La Plata, 1: 1, julio, 1995, p. 102.
- 20 Kaplan, op. cit., pp. 122-123.
- 21 Galeano, Eduardo, “The Alliance for Progress: Notes for an Obituary”, *Monthly Review*, November 1963, p. 364.

- ²² *Ibíd*em, p. 366.
- ²³ Córdoba, Armando, “¿Integración económica para el desarrollo o subdesarrollo integrado?”, en Córdoba, Armando y Orlando Araujo, *Sobre integración latinoamericana*, Caracas, Síntesis Dos mil, 1972, pp. 52-53.
- ²⁴ Petras, James F. y Morris H. Morley, “The Rise and Fall of Regional Economic Nationalism in the Andean Countries 1969-1977”, *Social and Economics Studies*, Mona, Jamaica, 27:2, June 1978, pp. 157-158.
- ²⁵ Vaitos, Constantine, “Crisis en los procesos de integración económica”, *Trimestre Económico*, México, XLVI (1): 181, marzo, 1979, pp. 35-128.
- ²⁶ *Ibíd*em p. 65.
- ²⁷ *Ibíd*em, p. 72.
- ²⁸ *Ídem*.
- ²⁹ Cable, Vicent, *Foreign Investment, Economic Integration and Industrial Structure in Central America*, Institute of Latin American Studies, University of Glasgow, Occasional Paper 21, 1976.
- ³⁰ *Ibíd*em, pp. 5-6.
- ³¹ Tobis, David, “The Central American Common Market: the Integration of Underdevelopment”, *NACLA Newsletter*, III, January, 1970, p. 5.
- ³² Parra Luzardo, Gastón, “La inversión extranjera en el Grupo Andino. ¿Avance o retroceso?”, *Cuadernos Latinoamericanos*, Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos, Maracaibo, Zulia, Venezuela, 1993, pp. 11-85.
- ³³ Fernández, Jesús Alberto, “El Pacto Andino: inversiones extranjeras y transferencia tecnológica”, en Durieux, Jean *et al.*, *El Pacto Andino, América Latina y la Comunidad Económica Europea en los años 80*, Buenos Aires, BID-INTAL, 1984, pp. 164-167.
- ³⁴ Padrón Amare, Oswaldo, *Régimen de capital extranjero y la tecnología en el Pacto Andino*, Caracas, Instituto de Comercio Exterior, 1973, pp. 24-25; Vacchino, Juan Mario, *Integración económica regional*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1981, pp. 565-566.
- ³⁵ Bach, Luis, *El Pacto Andino y la integración latinoamericana*, Buenos Aires, Tierra Nueva, 1976, p. 57.
- ³⁶ Melo, Héctor, “La integración subregional andina. El punto de vista colombiano”, en Varios autores, *Integración Andina*, Bogotá, Fundación Friedrich Nauman, 1974, pp. p. 181.
- ³⁷ Wionczek, Miguel S., “La reacción norteamericana ante el trato común a los capitales extranjeros en el Grupo Andino”, *Comercio Exterior*, mayo, 1971, pp. 406-408.
- ³⁸ Petras y Morley, *op. cit.*, p. 158.

- ³⁹ Mytelka, Lynn, “Regulating Direct Foreign Investment and Technology Transfer in the Andean Group”, *Journal of Peace Research*, XIV: 2, 1977, p. 155; Puyana de Palacios, Alicia, *Integración económica entre socios desiguales*, México, CEESTEM, Editorial Nueva Imagen, 1983, pp. 276-277.
- ⁴⁰ Kuczynski, M y M. Huelin, *The Andean Group: Trade, Industry and Foreign Investment*, Sussex, Latin American Publications Fund, 1973, p. 30.
- ⁴¹ Parra Luzardo, Gastón, op. cit., p. 16.
- ⁴² Vaitos, Constantine, *The-Role of Transnational Enterprises in Latin American Economic Integration Efforts: Who Integrates and With Whom?*, UNTACD, 15th of March-1978, p. 123.
- ⁴³ Hojman, David, “The Andean Pact: Failure of a Model of Economic Integration,” *Journal of Common Market Studies*, XX: 2, 1981, pp. 139-160.
- ⁴⁴ Puyana, Alicia, “La planificación industrial sectorial en el Grupo Andino: un esfuerzo integral de cooperación”, en Duriex, Jean *et al.*, *El Pacto Andino, América Latina y la Comunidad Económica Europea*, Buenos Aires, INTAL, 1984, p. 299.
- ⁴⁵ Vacchino, Juan Mario, op. cit., p. 567.
- ⁴⁶ Puyana de Palacios, Alicia, *Integración económica entre socios desiguales*, op. cit., pp. 282-283.
- ⁴⁷ *Ibidem*.
- ⁴⁸ Berrios, Rubén, “La regulación de la tecnología y la inversión extranjera”, *Comercio Exterior*, 30: 5, México, mayo 1980, pp. 494.
- ⁴⁹ Fontaine, Roger W, *The Andean Pact: a Political Analysis*, Beverly Hills, London, Sage Publications, 1977, pp. 20-21; Hoxon, Richard, “Harmonisation of Foreign Investment among Developing Countries: an Interpretation of the Andean Group Experience”, *Journal of Common Market Studies*, XVI: 1, September 1977, p. 51.
- ⁵⁰ Puyana de Palacios, Alicia, *Integración económica entre socios desiguales*, op. cit., p. 233.
- ⁵¹ Fernández, Jesús Alberto, “El Pacto Andino: inversiones extranjeras y transferencia tecnológica”, en Durieux, Jean *et al.*, *El Pacto Andino, América Latina y la Comunidad Económica Europea en los años 80*, Buenos Aires, BID-INTAL, 1984, p. 168; Puyana de Palacios, Alicia, *Integración económica entre socios desiguales*, pp. 283-292; Guerra Borges, Alfredo, *La integración de América Latina y el Caribe: la práctica de la teoría*, México, UNAM –IEE, 1991, pp. 192-192.
- ⁵² Guerra Borges, Alfredo, op. cit., pp. 192-192.
- ⁵³ *Ídem*.

- ⁵⁴ Francés, Antonio y Luisa Palacios, *Resultados Económicos del Pacto Andino*, Caracas, Estudios IESA no. 5, 1996, p. 29.
- ⁵⁵ Berríos, Rubén, *op. cit.*, p. 494.
- ⁵⁶ Vernon, Raymond, “Storm over Multinationals: Problems and Prospects”, *Foreign Affairs*, 55: 22.
- ⁵⁷ Parra Luzardo, *op. cit.*, pp. 19-20.
- ⁵⁸ *Ibídem*, 17-19.
- ⁵⁹ Véase Parra Luzardo, *op. cit.*, pp. 64.
- ⁶⁰ *Ibídem*, p. 65.
- ⁶¹ *Ibídem*, p. 66.
- ⁶² *Ibídem*, p. 39
- ⁶³ *Ibídem*, p. 40.
- ⁶⁴ French Davis, Ricardo, *Economía Internacional. Teoría y políticas para el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 448.
- ⁶⁵ *Ibídem*, pp. 448-449.

Capítulo IV

La nueva integración abierta en América Latina y el Caribe

La nueva integración abierta se consolida a inicios de la década de 1990 cuando son relanzados viejos esquemas como la ALADI, la Caricom y el Pacto Andino, y surgen nuevas iniciativas como el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Grupo de los Tres y la Asociación de Estados del Caribe. En el nuevo modelo se modifica la filosofía integracionista, que ahora se concibe como un instrumento para enfrentar los retos de la globalización económica y financiera y el desarrollo del regionalismo económico en otras partes del mundo. La integración es considerada como un mecanismo útil frente a las nuevas condiciones de competitividad internacional y para atraer las inversiones requeridas por la modernización tecnológica que exige la nueva competencia.¹ Como señala Thoumi, “los sistemas de integración no se conciben como castillos rodeados de un foso profundo para enfrentarse al mundo, sino como un trampolín para integrarse más efectivamente al comercio mundial”.²

El nuevo escenario integracionista

La integración se ha adaptado a la lógica de la reforma económica imperante en la región, uno de cuyos pilares es la apertura externa y la inserción en los mercados mundiales. Por ello, se la describe como una integración abierta, que promueve el comercio internacional y se propone atraer nuevas inversiones, sin mirar con desconfianza a los inversionistas extranjeros, como ocurría en décadas pasadas.³ En

este sentido, en todos los procesos integracionistas se ha producido una eliminación rápida de las barreras arancelarias y, en algunos casos, el establecimiento de un arancel externo común. A diferencia de otras épocas, se procede a una flexibilización de las normas sobre las inversiones y se incluye a la agricultura y sectores como la propiedad intelectual en las iniciativas de integración. De igual manera, se considera ya superado el debate sobre la creación de una zona de libre comercio o uniones aduaneras para promover la industrialización y sustituir importaciones, promoviéndose en cambio la competitividad internacional y la modernización tecnológica.⁴

Esta nueva etapa de la integración latinoamericana contrasta con la fase anterior por el extraordinario crecimiento del intercambio y el éxito en cumplir las metas de alcanzar zonas de libre comercio y uniones aduaneras. El nuevo ímpetu en la integración regional suele atribuirse a la adopción de programas neoliberales por parte de la mayoría de los países de la región, que habrían operado como “un factor endógeno propicio para el proceso de integración”.⁵ La liberalización comercial y desregulación económica, parte integral de los programas de reforma estructural aplicados en la región, habrían permitido superar las dificultades experimentadas por los esquemas de integración debido a posturas nacionalistas y ultraproteccionistas. Así, la nueva estrategia de integración abandona los objetivos autonomistas de un crecimiento económico hacia adentro y la meta de reducir la dependencia de la región, para optar por una estrategia ofensiva de inserción en la economía mundial.⁶

Las causas que explican la adopción de este nuevo modelo de integración son diversas y responden a factores endógenos y exógenos de la dinámica político-económica de América Latina. Entre los factores exógenos es menester señalar las transformaciones globales y regionales ocurridas desde mediados de la década de los años ochenta, que han generado temores de una mayor marginación de la región en los asuntos internacionales. La democratización y la mayor participación de los grupos sociales en el proceso de elaboración de las políticas de integración son las causas endógenas de la aparición del nuevo modelo de integración latinoamericana.

La conclusión de la Guerra Fría y la disolución de la Unión Soviética redujeron la preponderancia de los temas militares y de seguridad en la agenda global. En el mundo de la post Guerra Fría se ha producido

un proceso de comercialización de las relaciones internacionales como resultado de la globalización de la producción y las finanzas mundiales. De igual manera, se ha ampliado el concepto de comercio internacional, que no sólo incluye el intercambio de mercancías sino también los servicios, las inversiones y aspectos relacionados con el trabajo y el medio ambiente. Finalmente, se ha producido una politización de las relaciones comerciales debido a la creciente incidencia de consideraciones de poder en la administración del comercio exterior.⁷

De forma paralela, se observa el renacer del regionalismo en todas partes del planeta, lo que crea expectativas de una división de la economía mundial en grandes bloques económicos, y estos cambios incrementan el temor de una posible marginalización de América Latina y el Caribe en el orden mundial naciente. Como en épocas anteriores, la integración aparece de nuevo como una opción para enfrentar de manera conjunta los peligros externos. La integración se concibe como un medio para lograr una inserción más eficiente en la economía mundial globalizada y para fortalecer el poder de negociación de la región frente al resto del mundo.

El proceso de democratización que experimentó la mayoría de los países de América Latina en la década de los años ochenta es un factor endógeno que contribuyó a configurar el nuevo modelo de integración. La presencia de gobiernos democráticos significó la superación del discurso de seguridad nacional de los regímenes militares. Esto permitió desarrollar durante el segundo lustro de la década de 1980 mecanismos de concertación política como el Grupo de Río, que crearon un clima de mayor confianza entre los países latinoamericanos. Esta concordancia de intereses, preparada y acompañada por las iniciativas de concertación política y económica constituye un elemento fundamental para explicar el éxito de la etapa actual de la integración latinoamericana.⁸

De igual manera, los actores sociales modificaron su tradicional rechazo a la integración. En particular, es notoria la nueva actitud del empresariado a favor de la apertura y el regionalismo. Un ejemplo de esto es la Federación de Cámaras de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecámaras), alguna vez considerado el grupo de presión anti-integración más organizado de América Latina debido a sus éxitos en retrasar el ingreso venezolano a la ALALC y al Pacto Andino.

Documentos recientes de este grupo empresarial señalan que el sector privado debe desempeñar un papel protagónico en los procesos de integración, tanto en su pre-negociación como en su negociación. Sin embargo, el empresariado exige que las decisiones que se adopten obedezcan a razones técnicas y no a simples criterios de política exterior de los gobiernos.⁹ Es igualmente importante la participación del sector privado en la evolución del Mercosur, que ahora concibe a la integración como una forma de aprendizaje para adoptar estrategias empresariales que le permitan competir a escala global.

Hay que señalar, sin embargo, que el sector privado no es un actor unitario. Al interior de los grupos empresariales conviven los intereses de comerciantes, industriales, productores agrícolas, etc. Así, mientras el sector comercio es favorable a la integración, los agricultores y los industriales suelen apoyarla de forma condicionada e incluso rechazarla cuando puede afectar sus intereses. Esto ocurrió en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres entre Colombia, México y Venezuela. La Asociación Nacional de Industriales de Colombia (ANDI) y el Consejo Nacional de la Industria (Conindustria) de Venezuela se opusieron al acuerdo, alegando que la asimetría entre las economías de los tres países requería medidas compensatorias para evitar que los mexicanos fueran los únicos beneficiarios del acuerdo. Ambos grupos tuvieron éxito al obtener concesiones de sus gobiernos.¹⁰ Este caso demuestra que a pesar de la retórica empresarial en favor de la nueva integración, su actuación sigue siendo la de un actor racional que la apoya o rechaza en la medida en que favorezca sus intereses.

Puede percibirse también una mayor movilización de los actores de la sociedad civil con relación a las políticas de integración. Estos grupos reclaman un modelo alternativo en el que se consideren no sólo la liberalización del comercio y las inversiones, sino también temas como la distribución de la riqueza, la protección del medio ambiente, la defensa de los sectores campesino y obrero. La Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), el Foro de la Sociedad Civil del Caribe, el Caribbean Policy Development Centre, la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana son ejemplos de esta movilización social frente al modelo de integración dominante.¹¹

Existe también un mayor apoyo de la opinión pública a los esquemas de integración. Una encuesta realizada en agosto de 1987

por el Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadística señalaba que el 88% de la población era favorable a la participación de Brasil en una comunidad de países de América Latina; este porcentaje se incrementaba al 91,5 % entre las personas de entre 14 y 18 años. De forma similar, el porcentaje favorable se ubicaba en 78% entre las personas de educación primaria; 89% para las personas con un segundo nivel y 96% para aquellas con estudios universitarios. Una encuesta semejante realizada por el Instituto de Investigaciones Demoskopía de Buenos Aires reveló que de cada cinco argentinos, cuatro son favorables a la integración.¹²

Otro estudio realizado en 1994 en El Salvador y Costa Rica demuestra que alrededor del 75 % de los salvadoreños y del 61 % de los costarricenses apoyan la integración centroamericana. Alrededor del 80 % de los salvadoreños y 62 % de los costarricenses encuestados consideraron que los problemas internos podrían ser resueltos con la integración. Este apoyo, sin embargo, disminuye un poco en el caso de Costa Rica cuando se proponen metas de mayor especificidad. Por ejemplo, 20.1 % de los costarricenses apoyan el cruce de fronteras con cédula y pasaporte, 39 % la creación de una moneda única y 11.8% la unión política. La respuesta de los salvadoreños es más positiva, representando el 76, 59 y 55 % en cada caso.¹³

Una encuesta realizada en 1996 en todos los países latinoamericanos, denominada Latinobarómetro, confirma el apoyo general a la integración en la región. Según la encuesta, de cinco latinoamericanos cuatro tienen una opinión favorable sobre la integración regional. En cuatro países (Argentina, Bolivia, Colombia y Perú) dos tercios de las personas que expresaron su punto de vista apoyaron la integración, mientras que en los 17 países restantes tres cuartas partes manifestaron su apoyo.¹⁴

Finalmente, se ha producido un cambio en la posición de los militares respecto a la integración regional. Actualmente, reconocen que la integración es primordial para acelerar el desarrollo de los países miembros. En un estudio del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales se señala que las fuerzas armadas del Cono Sur apoyan al Mercosur y, aunque objetan aún la posibilidad de una integración de las Fuerzas Armadas, se reconoce que éstas tendrán un rol preponderante en el proceso.¹⁵

El fundamento ideológico de la nueva integración: el regionalismo abierto

El nuevo ímpetu de la integración latinoamericana está orientado por premisas teóricas bastante distintas de las existentes en la región en los años sesenta, cuando surgieron los primeros esquemas de integración. Actualmente se propone la inserción de las economías latinoamericanas en los mercados mundiales, superando las viejas estrategias de industrialización con sustitución de importaciones. El discurso dominante enfatiza una integración abierta que permita combinar la firma de acuerdos regionales con la apertura unilateral, dentro de un modelo de desarrollo hacia afuera cuyo objetivo final es una rápida inserción y al menor costo en la economía mundial.¹⁶

Un examen de los diversos procesos en marcha pone en evidencia el predominio de un enfoque comercialista, centrado en la desgravación arancelaria y la apertura indiscriminada al mundo. El modelo se repite de forma casi uniforme en todos los esquemas e incluye en esencia:

a) La integración del mercado de bienes y servicios, sin reservas ni excepciones, con bajos aranceles y la ausencia de restricciones al comercio y a las inversiones.

b) El predominio de instrumentos de integración clásica, que dejan en manos del mercado el comercio y la asignación de los recursos en el mercado ampliado.

c) El abandono de políticas e instrumentos de promoción de actividades específicas.

d) La exclusión de medidas preferenciales y compensatorias para los países de menor desarrollo.¹⁷

Todos estos instrumentos de política indican de forma notoria el predominio de una concepción de la integración que se deslinda del pensamiento cepalista de integración para favorecer la autonomía, tal como lo habían propuesto Prebisch y la CEPAL.

Cuando las viejas propuestas sobre industrialización y sustitución de importaciones perdieron relevancia en el mundo político y académico latinoamericano, la CEPAL intentó retomar su liderazgo en el debate sobre la integración regional anunciando la versión latinoamericana

mericana del regionalismo abierto. En el documento “El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. La Integración Económica al Servicio de la Transformación Productiva con Equidad”, publicado en 1994, la CEPAL trazó las líneas generales de lo que sería la nueva estrategia de integración en América Latina.

El documento señala que en los últimos años se ha producido una dualidad en las políticas integracionistas de los diversos países latinoamericanos. Por un lado, han proliferado un conjunto de acuerdos comerciales intergubernamentales que promueven la desgravación arancelaria y la creación de zonas de libre comercio o uniones aduaneras. Otras iniciativas de integración incluyen la regulación de las inversiones, la propiedad intelectual y el desmantelamiento de las medidas para-arancelarias. La CEPAL describe esta dinámica como una integración impulsada por políticas. Paralelamente a esta modalidad de integración existe lo que la CEPAL denomina integración de hecho que sería resultado de las políticas macroeconómicas y comerciales; sin ser discriminatorias con terceros países, estas políticas han creado condiciones similares en un número creciente y ya mayoritario de naciones de la región, que favorecen el comercio y la inversión.¹⁸

El regionalismo abierto es el proceso resultante de conciliar la integración por políticas y la integración de hecho. Según la CEPAL “se denomina regionalismo abierto al proceso que surge de conciliar (...) la interdependencia nacida de los acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general”.¹⁹ Tratando de evitar confusiones entre el regionalismo abierto y apertura indiscriminada, la CEPAL señala que el primero incluye un ingrediente preferencial, implícito en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región.²⁰

En el modelo del regionalismo abierto, la integración es concebida como un complemento de las políticas aperturistas dirigidas a mejorar la inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial, dejando de lado las viejas políticas de crecimiento hacia adentro. Para autores como Salgado²¹, las similitudes del regionalismo abierto con el comercialismo neoliberal son considerables; por ello, podría ser percibido como un simple regreso a la teoría vineriana de las uniones aduaneras, que considera a la integración como un subóptimo en el camino hacia la total liberalización del comercio multilateral.

En consecuencia, sería más adecuado describir la etapa actual de la integración latinoamericana como neoliberal y no inspirada en las ideas cepalinas del regionalismo abierto.

Este predominio del neoliberalismo es consecuencia de una serie de variables nacionales, regionales y globales ya analizadas y de una especie de convicción colectiva de que el colapso sufrido por las experiencias de integración fue resultado del modelo propuesto por la CEPAL en la década de los años cincuenta. La evaluación de las vicisitudes del proyecto cepalino de integración autonómica demuestra que sus dificultades fueron producto de una serie de limitaciones políticas y económicas que condujeron a los países latinoamericanos a abandonar el proyecto de integración productiva y promover un modelo esencialmente comercialista.

Sin embargo, esta crítica soslaya el elemento realmente innovador del regionalismo abierto: su intento de incorporar la propuesta de una transformación productiva con equidad dentro de la política de integración. En América Latina, se requiere un incremento de la productividad mediante un proceso de absorción y difusión del proceso técnico adquirido, el aumento del tamaño de los mercados regionales, la sinergia entre empresas, sectores e instituciones y, en términos más generales, por la eficiencia sistémica de la estructura productiva.²² Para la CEPAL, la integración podría colaborar en este proceso de transformación productiva e incorporación y difusión de las tecnologías disponibles en el mundo.

La ampliación de los mercados y el incremento de las vinculaciones entre empresas, sectores e instituciones a escala subregional permiten la implementación de acciones conjuntas para impulsar el desarrollo gradual de ventajas comparativas en sectores en los cuales el desarrollo tecnológico y el aprendizaje sean facilitados por la acción regional. De igual manera, la integración contribuiría a incrementar la eficiencia de las industrias sustitutivas de importaciones, que ante la eliminación de las distorsiones generadas por el nivel y estructura del sistema tradicional de protección, podrían convertirse en industrias exportadoras y utilizar al mercado regional como fase previa antes de su exposición plena a la competencia global.

Asimismo, la integración puede ser útil en el fomento de la innovación tecnológica. Los gustos similares de la población y la cercanía geográfica permitirían usar el mercado regional como el espacio en el cual

explotar las innovaciones tecnológicas en los nuevos productos al menor costo y con menos incertidumbre que en los mercados extrarregionales. La integración también puede incrementar el poder de negociación conjunto de la región y realizar mejoras en la infraestructura y en la facilitación del comercio, elementos que coadyuvan a la transformación productiva.²³

Un verdadero regionalismo abierto supone entonces no sólo la liberalización del comercio y las inversiones sino también la integración de los mercados domésticos, inversiones en infraestructura, políticas para promover la difusión de las tecnologías e incrementar la productividad y medidas para ayudar a los grupos menos favorecidos.²⁴ Estas medidas deben implementarse de forma conjunta para que sean capaces de transformar la estructura productiva de la región. En la realidad, estas políticas están ausentes en buena parte de los esquemas en marcha, con la posible excepción del Mercosur.

Las estrategias en el nuevo regionalismo latinoamericano

En la nueva etapa de la integración se pueden percibir distintos tipos de estrategias. La primera es la participación en más de un esquema asociativo con un sentido instrumental compensatorio, como el caso de Colombia y Venezuela, que son miembros de la Comunidad Andina (CAN) y el Grupo de los Tres (G-3). Una segunda estrategia consiste en maximizar las oportunidades y minimizar los riesgos, utilizada por países como México, que participan a la vez en esquemas en los que tienen una posición particularmente frágil y en grupos en los que mantienen una posición asimétrica. México pertenece, por un lado, al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, por otro lado, participa en esquemas como el G-3 o la ALADI, además de suscribir acuerdos comerciales bilaterales con Chile y los países centroamericanos.²⁵ Otros países, como Chile, han utilizado la estrategia de integración bilateral, optando por la firma de acuerdos de libre comercio con países claves de la región que hayan avanzado en su proceso de reforma comercial. Esta estrategia no excluye la pertenencia a un grupo de integración, pero esto se realiza sin asumir la totalidad de los compromisos. Chile es miembro asociado del Mercosur, lo que lo hace parte integrante de la zona de libre comercio, pero lo excluye del compromiso del arancel externo común.

Sin embargo, la estrategia más exitosa ha sido el fortalecimiento y la creación de esquemas subregionales que incluyen a países con cierta cercanía geográfica, gustos similares, facilidades de infraestructura y que se han embarcado en políticas de apertura comercial y conquista de los mercados mundiales. Frente a este creciente subregionalismo, se ha soslayado la importancia de la vieja idea de crear un Mercado Común Latinoamericano (MCLA), que constituyó el objetivo principal de las diversas iniciativas de integración iniciadas en la década de los años sesenta. Ahora no es un propósito prioritario en ninguno de los viejos y nuevos esquemas de integración. Autores como Gert Rosenthal señalan incluso que ante la dificultad de configurar una zona de alcance regional a corto y mediano plazo, es aconsejable firmar múltiples acuerdos “que varíen en función del grado de afinidad que existe entre las partes y de lo que aconsejen las circunstancias de cada agrupación de países”.²⁶

La crisis de la estrategia multilateral latinoamericana y la fortaleza del subregionalismo

No existe actualmente ningún esquema de integración que esté promoviendo de manera efectiva un MCLA. La ALADI, encargada de cumplir este propósito, se encuentra en estado cataléptico. Este esquema de integración, creado en 1980 mediante la firma del Tratado de Montevideo II, estableció mecanismos como los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP), los Acuerdos de Alcance Regional (AAR) y la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), cuya meta era establecer un área de preferencias económicas que debía culminar en la consecución gradual y progresiva de un MCLA. Para ello la ALADI favorecería la multilateralización de las preferencias acordadas en los AAP y los AAR a todos los países miembros. Además, se acordaba negociar la PAR como instrumento multilateral de reducción arancelaria.²⁷

Un segundo factor que señala la debilidad de la idea de crear un MCLA es la creciente subregionalización de la integración latinoamericana,²⁸ que atraviesa por un proceso de fragmentación en dos polos: uno centroamericano-caribeño y el otro sudamericano.²⁹ En la Cuenca del Caribe se está produciendo un gradual acercamiento de los diversos esquemas de integración existentes en la zona, a saber el MCCA, el G-3

y la Caricom. Liderados, al menos en su fase inicial, por los países del G-3 (Colombia, México y Venezuela), en la región se han suscrito un conjunto de acuerdos de integración y cooperación que están creando una mayor interdependencia entre los países de la Cuenca. La creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), en julio de 1994, provee de un marco institucional a este acercamiento intracaribeño. Aunque la AEC no constituye aún una iniciativa de integración, podría proyectarse como la institución dentro de la cual se puede producir la convergencia de los diversos esquemas existentes en la Cuenca del Caribe.

El otro polo gira en torno al proceso de integración más exitoso en América Latina: el Mercosur, que ha cumplido la mayoría de las metas propuestas al firmarse el Tratado de Asunción en 1991. El objetivo de establecer una zona de libre comercio se alcanzó en 1994 y en la reunión de Ouro Preto, en diciembre de 1994, se constituyó una unión aduanera imperfecta. Su éxito convirtió al Mercosur en el centro de atracción para los demás países sudamericanos, lo que condujo a un acercamiento de la CAN.

Bajo el liderazgo brasileño, ambos grupos han realizado negociaciones desde 1996, cuyo objetivo final es la creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). Este proyecto fue anunciado en 1993 por Brasil, y como resultado del proceso de negociación bilateral entre los países andinos y el Mercosur se firmó, en abril de 1998, un acuerdo marco entre los dos esquemas de integración para establecer las bases de la futura área de libre comercio sudamericana. Brasil y Argentina suscribirían luego acuerdos bilaterales de libre comercio con la Comunidad Andina en 1998 y 1999. También se han instaurado las cumbres de presidentes sudamericanos, foro subregional que incluye a Guyana y Surinam. En las dos reuniones realizadas en Brasilia (septiembre 2000) y en Guayaquil (agosto 2002), los presidentes sudamericanos han ratificado su compromiso de promover la integración comercial y física de la región.

Entre estos dos polos existe una zona media, constituida por algunos países de la CAN y Chile, que puede ser una zona de tensión (caso de Colombia, potencialmente Venezuela) y que tendrá que acomodarse a uno de los dos grandes polos existentes, ya sea en forma institucionalizada o no institucionalizada. Un ejemplo es Chile. A pesar de su política comercial global y de haber negociado su ingreso al TLCAN, suscribió un acuerdo de libre comercio con el Mercosur, en

junio de 1996. Incluso en el año 2000, se consideró un posible ingreso pleno, pero esto cambió cuando Santiago inició conversaciones para firmar un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos. A inicios del año 2003 concluyeron estas negociaciones, lo que convirtió a Chile en el único país sudamericano que ha suscrito un acuerdo de libre comercio con Washington.

Los países andinos también buscan aproximarse al Mercosur. Bolivia, que desde su creación habría manifestado su interés en vincularse al proceso, firmó un acuerdo de complementación comercial en diciembre de 1996. Venezuela y Colombia han sido atraídos por el magnetismo proveniente del Cono Sur. En particular, Venezuela ha disminuido desde el gobierno de Rafael Caldera (1994-1999) su tradicional activismo caribeño y ha dado un giro en su política de integración, dando prioridad a su ingreso al Mercosur. Esta política ha sido ratificada por Hugo Chávez Frías, actual presidente, quien ha solicitado el ingreso de Venezuela como miembro asociado.

Estos procesos subregionales son expresión de una especie de convicción de que la integración es más fácil de promover si son pocos los países involucrados, a lo que se suma las ventajas que derivan de la proximidad geográfica.³⁰ Hasta la crisis del *real* en Brasil, la crisis Argentina y los cambios de gobierno en algunos países como Venezuela, el subregionalismo mostró un impresionante dinamismo que contrastaba con el estancamiento de la ALADI.

En primer lugar, la ALADI aparece como un esquema demasiado laxo frente a la nueva lógica de integración. Para evitar los errores de la ALALC, en la ALADI se optó por establecer compromisos flexibles, graduales, sin un lapso determinado para establecer una zona de preferencias aduaneras, primer paso en la meta de crear un MCLA. En la nueva integración se optó por una lógica de veloz desgravación comercial para perfeccionar zonas de libre comercio y luego establecer uniones aduaneras. Este es el caso del Mercosur que, entre 1991 y 1994, procedió a un desmantelamiento de los aranceles y en la reunión de Ouro Preto celebrada en diciembre de 1994, logró ya establecer una unión aduanera imperfecta. De igual manera, en el G-3 se estableció un programa para eliminar todos los aranceles en un lapso de 10 años.

En segundo lugar, en los esquemas subregionales se han eliminado las políticas de tratamiento diferencial entre los países según sus

niveles de desarrollo económico. En la ALADI se incluían tres categorías de países, y para cada una de ellas existían normas particulares en cuanto a las concesiones de la preferencia arancelaria regional o en la negociación de acuerdos para el desarrollo industrial, etc. Esto ha sido eliminado en los acuerdos subregionales. Tanto en el Mercosur como en el G-3 no existen normas similares. Las economías mayores (Argentina, Brasil y México) apenas han aceptado una liberalización comercial más rápida que sus socios, excluyendo cualquier otro trato preferencial.

Por estas razones, en América del Sur como en la Cuenca del Caribe, aunque por motivaciones distintas, se opta por la consolidación de los respectivos espacios subregionales, excluyendo la dimensión regional de la integración latinoamericana. A pesar de su crisis actual, el Mercosur se ha consolidado como un esquema líder en América Latina y se presenta como el núcleo de un espacio regional sudamericano. En la Cuenca del Caribe, el proceso ha sido más complejo. El liderazgo ejercido por el G-3 se desvaneció en gran medida debido a sus problemas internos y al desinterés de sus países de ampliarlo a otros países de la región, como ocurrió con el Mercosur. La creación de la AEC se proponía establecer un foro que se convirtiera en el marco institucional del proceso de regionalización de la Cuenca del Caribe. Esto resultó ser ilusorio y la AEC no ha podido responder a las expectativas creadas, convirtiéndose apenas en un espacio de discusión que no ha podido siquiera concluir la negociación de una Preferencia Arancelaria Regional. No se ha detenido, sin embargo, el proceso de subregionalización, que ha tomado diversas formas. Los países del G-3 han relanzado este esquema de integración. Las naciones centroamericanas han optado por una integración con México, mientras que, al mismo tiempo, favorecen un acercamiento con los países de la Caricom.

Paralelamente a este proceso de subregionalización de la integración se percibe un abandono de los mecanismos de la ALADI para “multilateralizar” o hacer converger los acuerdos de alcance parcial y los acuerdos de alcance regional suscritos entre los diversos países latinoamericanos.

Desde el punto de vista formal, esquemas como el G-3 o el Mercosur son acuerdos de alcance parcial inscritos en la lógica del Tratado de Montevideo de 1980 e incorporados en la ALADI. En consecuencia,

deberían estar abiertos al resto de los países latinoamericanos en la lógica de multilateralización y convergencia implícita en la ALADI. Sin embargo, estos esquemas se han desarrollado de forma independiente y tienen incluso, debido a su dinámica, un mayor prestigio que el esquema al cual pertenecen formalmente (es decir la ALADI). Por esta razón, la Conferencia de Evaluación y Convergencia, prevista en el Tratado de Montevideo, ha sido inoperante y la ampliación de los esquemas de integración subregionales, como en el caso del Mercosur, responde más a su dinámica interna que a la actuación de los mecanismos de convergencia. Para Barros Charlin, ésta no es la lógica implícita en el Tratado de Montevideo de 1980, cuya meta es el establecimiento gradual de un mercado común regional. En consecuencia, mientras más sean los temas que se aborden desde una perspectiva regional, más fácil será alcanzar este objetivo. De lo contrario, se tendría que forzar artificialmente una convergencia de acuerdos subregionales para alcanzar el mercado común regional, lo cual, según Barros Charlin, “resulta a todas luces carente de realismo”.³¹

El ingreso de México al TLCAN es un golpe más a la lógica de multilateralización de la ALADI al abandonarse la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida (NMF) inscrita en el Tratado de Montevideo de 1980. La cláusula NMF señala que cualquier beneficio comercial que un país miembro de la ALADI conceda a un tercero sea extendido de forma automática al resto de los socios. Esto habría significado que México debería haber concedido a sus socios de la ALADI las mismas condiciones que según el TLCAN debe otorgar a Canadá y Estados Unidos. México rechazó esta interpretación y solicitó una excepción a la cláusula NMF, a lo que se opuso Brasil. En junio de 1994 fue posible alcanzar un acuerdo que reconocía las demandas mexicanas. En el “Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo”, aprobado en la reunión extraordinaria del Consejo de Ministros de la ALADI celebrada en Cartagena de Indias, se sancionaron dos resoluciones. La resolución 43 prevé normas que regulen el período de transición hasta la entrada en vigencia del protocolo interpretativo. La resolución 44 establece las funciones y atribuciones de un grupo especial creado en el protocolo. La decisión de fondo fue autorizar a los países de la ALADI que fueran parte de “acuerdos no previstos”, solicitar la suspensión temporal de las obligaciones del artículo 44.³²

Es notoria, entonces, la ausencia de una estrategia multilateral latinoamericana. El actual proceso de integración se basa en la existencia de varios y simultáneos “*clusters* de integración” y en acuerdos bilaterales entre los miembros de estos *clusters* e incluso con países de fuera de la zona. Esto ha producido un abirragado sistema de acuerdos que no han alcanzado su convergencia y que, ciertamente, debilita la capacidad de las economías latinoamericanas de enfrentar el orden económico mundial.³³

Por ello, algunos expertos han insistido en la necesidad de una mayor articulación entre las diversas iniciativas subregionales. En este contexto surge la propuesta de establecer una Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN). Es un planteamiento desarrollado, entre otros, por especialistas como Juan Mario Vacchino y Telasco Pulgar, para quienes el escenario internacional caracterizado por la globalización y las negociaciones hemisféricas no dejan demasiado espacio para acciones individuales de los países de la región, salvo muy contadas excepciones, resultantes del tamaño, de posibles alianzas estratégicas o de la ubicación geográfica. Es necesario que los países latinoamericanos superen dos expresiones de un mismo síndrome de subordinación a los países dominantes: las relaciones especiales con la potencia hegemónica de turno y las supuestas particularidades o especificidades de situaciones nacionales que se usan como argumento para desarticular y dividir a la región. Esto supone retomar la idea de desarrollar una estrategia común de todos los países latinoamericanos, esta vez mediante la profundización y convergencia de los procesos de integración en marcha, cuya meta sería la creación de un mercado común latinoamericano. Optar por esta estrategia es la única forma de evitar que la región se desdibuje de forma progresiva y se diluya dentro de la globalización y los compromisos para liberalizar el comercio a escala hemisférica e interregional.³⁴

NOTAS

- ¹ Hirst, Monica, “Riforma e democrazia in America Latina. Processi de integrazione e frammentazione”, *Politica Internazionale*, 6, noviembre-diciembre, 1991, p. 177.
- ² Thoumi, Francisco, E., “Estrategias de desarrollo, convergencias de políticas, integración económica”, *Nueva Sociedad*, 125, mayo-junio, 1993, p. 76.
- ³ Botana, Natalio, “Las grandes líneas temáticas de integración en América Latina”, *Integración Latinoamericana*, 10:169, julio, 1991, p. 27.
- ⁴ Briceño Ruiz, José, “La integración latinoamericana: comparando modelos (1950/1990)”, *Geosur*, Montevideo, XVII: 19, julio-agosto 1996, p. 28.
- ⁵ Lahera, Eugenio, “Fundamentos y opciones para la integración hoy”, *Revista de la CEPAL*, Santiago, 47, 1992, agosto, p. 70.
- ⁶ Palacios L., Juan José, “El nuevo regionalismo latinoamericano: el futuro de los acuerdos de libre comercio”, *Comercio Exterior*, México, 45: 4, abril 1995, p. 296.
- ⁷ Véase Peña, Félix, “En los umbrales de los 90: integración latinoamericana y cambios globales”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasilia, XXII: 198/1, 1991, pp. 125-126.
- ⁸ Mols, Manfred y Joerg Faust, “Integración latinoamericana: ¿compatibilidad y convergencia?”, *Síntesis*, Madrid, no. 24, julio-diciembre, 1995, pp. 120-121.
- ⁹ Federación de Cámaras de Comercio y Producción de Venezuela (FEDECAMARAS), *La integración latinoamericana y la participación empresarial*, Caracas, diciembre, 1995, pp. 12-13.
- ¹⁰ Véase Giacalone, Rita, “Los empresarios y la integración regional desde la perspectiva de la relaciones internacionales”, *Revista de Humanidades*, Tecnológico de Monterrey, Monterrey, México, 8, primavera, 2000, pp. 47-69.
- ¹¹ Drainville, André C., “Social Movements in the Americas: Regionalism from Bellow?”, en Mace Gordon, Louis Bélanger and Contributors, *The Americas in*

- Transition: the Contours of Regionalism*, Boulder – London, Lynne Rienner, 1999, pp. 219 – 237; Jàcome, Francine, “Las sociedades civiles frente a los procesos de integración”, en Jàcome, Francine (coordinadora), *La “otra integración”: procesos intersociales y parlamentos regionales en el Gran Caribe*, Cuadernos del INVESP, 4, Caracas, 1999, pp.73-98.
- ¹² Franco Montoro, André, “Integração de America Latina en um mundo multipolar”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, 83, julho, 1996, pp. 29-30.
- ¹³ Véase Coleman, Kenneth M., Jonathan D. Coleman y José Miguel Cruz, “Actitudes hacia la integración económica: datos de El Salvador y Costa Rica en 1994”, *Realidad, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (El Salvador), no. 53, septiembre-octubre, 1996; p. 665.
- ¹⁴ Véase Seligson, Mitchell A., “Popular Support for Regional Economic Integration in Latin America”, *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, 31: 1, February, 1999, pp. 136-137.
- ¹⁵ Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *El Rol de las Fuerzas Armadas en el MERCOSUR*, Trabajo de Investigación, Diciembre de 1992, Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, p. 45.
- ¹⁶ Botana, op. cit., pp. 23-29; Dabene, Olivier, “Quelle intégration pour quelle Amérique Central?”, *Cahiers de Amerique Latine*, 12, 1993, pp. 165-176.
- ¹⁷ Salgado, Germánico, “El Grupo Andino: Entre dos concepciones de la integración económica”, *Síntesis*, Madrid, 24, julio-diciembre, 1994, p 80.
- ¹⁸ La propuesta del regionalismo abierto fue desarrollada por la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, en el documento *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe, La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago, Naciones Unidas, 1994. El autor ha analizado este tema en Briceño Ruiz, José, *Teorías de la Integración Regional*, Mérida, Vicerrectorado Académico, Universidad de los Andes, 2003, pp. 115-152.
- ¹⁹ CEPAL, *El regionalismo abierto*, op. cit., p. 13.
- ²⁰ Ídem.

- ²¹ Salgado, Germánico, “El Grupo Andino: entre dos concepciones de la integración económica”, *Síntesis*, Madrid, 24, julio-diciembre, 1994, p. 84.
- ²² Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Transformación productiva con equidad*, Santiago, Naciones Unidas, 1990, p. 166.
- ²³ *Ibídem*, pp. 166-170.
- ²⁴ Reynolds, Clark, Francisco Thoumi y Reinhart Wettman, *A Case for Open Regionalism in the Andes. Policy Implications of Andean Integration in a Period of Hemispheric Liberalization and Structural Adjustment*, September, USAID/ILDIS-Friedrich Ebert Stiftung and the North American Forum, Stanford, University, 1995, p. 177.
- ²⁵ Hirst, “Riforma e democrazia...”, op. cit., p. 177.
- ²⁶ Rosenthal, Gert, “La integración regional en los noventa”, *Revista de la CEPAL*, Santiago, 50, agosto, 1993, pp. 18.
- ²⁷ Grien, Raúl, *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 264 - 282.
- ²⁸ Vachino, Juan Mario, “La dimensión regional y los proyectos sub-regionales en el actual contexto Latinoamericano”, *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 1: 1, julio, 1995, pp. 63-98.
- ²⁹ Moneta, Juan Carlos, Exposición presentada en la Mesa “Integración regional e Integración continental. Perspectivas de fin de siglo”, en el II Encuentro de pensadores “Los procesos de integración, aspectos culturales y políticos”, publicada por la Fundación Banco de la Ciudad y la Secretaría de Cultura de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1996, p. 33.
- ³⁰ Estay R., Jaime E., “La ALADI en la integración latinoamericana”, en Estay Reino, Jaime (coordinador), *La nueva integración económica de América Latina y el Caribe. Balance y perspectivas en el cambio de siglo*, Morelia, Michoacán, Asociación por La Unidad de Nuestra América, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Michoacana de San Nicolas Hidalgo, 2000, p. 76.
- ³¹ Barros Charlin, Raimundo, “Dimensión jurídica e instrumental de la integración latinoamericana”, *Contribuciones*, Buenos Aires, 2, 1993, pp. 82-83.
- ³² Hummer Waldemar y Dietmar Prager, “La pertenencia a varios modelos de integración: el caso de la ALADI”, *Comercio Exterior*, marzo 1998, p. 262.

- ³³ Valtonen, Pekka, “The challenges of regionalism: unbalanced integration in the Americas”, en Appendini, Kirsten y Sven Bislev (editors), *Economic integration in NAFTA and the EU*, Houndmills and London, Macmillan Press Ltd., 1999, p. 188.
- ³⁴ Vacchino, Juan Mario y Telasco Pulgar, “Articulación de acuerdos de integración y la Comunidad Latinoamericana de Naciones”, *Capítulos SELA*, 53, enero-junio. Este tema también ha sido tratado por Valdivia Santamaría, Luis Miguel en su trabajo “La Comunidad Latinoamericana de Naciones: un proyecto para la globalidad”, *Política y Cultura*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 10, verano 1998, pp. 73-96.

Capítulo V

México y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

México promovió durante décadas una fuerte retórica en favor de la integración latinoamericana. Sin embargo, ese discurso tuvo un valor meramente sentimental pues no modificó los flujos comerciales entre México y América Latina que han sido poco relevantes.¹ Estados Unidos ha sido, en cambio, el principal destino de las exportaciones mexicanas y la primera fuente de importaciones de México. También es el mayor inversionista extranjero, situación que se afianzó desde la década de los años sesenta cuando se establecieron las primeras industrias maquiladoras, lo cual testimonia la interdependencia económica entre México y Estados Unidos, interdependencia evidentemente asimétrica a favor de este último.

Antecedentes de la integración norteamericana

La idea de una integración formal entre ambos países nunca encontró mucha receptividad en México. Las propuestas de integración con el vecino del norte no son nuevas. En el siglo pasado los liberales radicales mexicanos, como Miguel Leido, propusieron la integración con Estados Unidos como garantía de modernización.² Más recientemente, en 1974, la revista *Forbes* dedicó un extenso artículo en el que se sugería crear un mercado común norteamericano. Ese mismo año, Abelardo Valdez, Jefe de Protocolo del gobierno de Estados Unidos, propuso establecer una zona internacional de libre comercio de 643 kilómetros de ancho a lo largo de la frontera

mexicano-estadounidense. Esto se consideraba como el paso inicial hacia la integración económica de ambos países, que en el futuro se extendería a la totalidad del territorio de las dos naciones y, quizás más adelante, “a todo el hemisferio”.³ En 1977 los gobiernos de ambos países firmaron un acuerdo bilateral en que se otorgaban importantes concesiones arancelarias. Sin embargo, el senado mexicano no ratificó el acuerdo por considerarlo como un ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Comercio “por la puerta chica”.⁴

Todas estas propuestas fueron rechazadas tanto por el gobierno como por los sectores económicos y grupos de presión mexicanos. Se alegaba que a pesar de las ventajas económicas que un mercado común norteamericano pudiera dar a México, sus costos en términos políticos serían inaceptables. La integración norteamericana conllevaría una pérdida de la soberanía y de la autodeterminación de México, convirtiéndolo en un “apéndice totalmente subordinado de los Estados Unidos”. Incluso, el mismo Carlos Salinas de Gortari expresó en 1988 que no estaba a favor de la propuesta de un mercado común norteamericano señalando que existía “tal diferencia entre Estados Unidos y México que no creo que semejante mercado común sea ventajoso para cada parte”.⁵

A pesar de esta declaración, es el mismo Salinas quien inicia el acercamiento con Estados Unidos. En octubre de 1989, el presidente mexicano suscribió con su homólogo estadounidense un acuerdo para facilitar el comercio y las inversiones. Salinas dio así continuidad a una estrategia de apertura comercial hacia Estados Unidos iniciada por el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado. Entre 1985 y 1989, México y Estados Unidos firmaron un número significativo de acuerdos. A mediados de 1985 ambos países suscribieron un Entendimiento Bilateral sobre Subsidios y Derechos Compensatorios. En diciembre de 1987, se firmó el Marco de Principios y Procedimientos de Consulta sobre Relaciones Comerciales e Inversión, considerado vital para las relaciones económicas bilaterales. En 1989, se rubricó el Entendimiento referente al Comercio y las Conversaciones sobre Facilitación de Inversiones.⁶

Como señala Nora Lustig, debido a esta serie de acuerdos Estados Unidos y México habían adquirido una sustancial experiencia y conocimiento sobre sus prácticas comerciales, características institucionales y procedimientos de negociación. “Esa experiencia se

convirtió en una sólida base para hacer posible la negociación”.⁷ Por ello, especialistas como Kreklewich señalan que aunque los líderes mexicanos expresaban en público sus reservas a las propuestas de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, en privado apoyaban la idea. Este autor cita incluso una declaración del Secretario de Comercio de Estados Unidos, Robert Mosbacher en una aparición en el senado de Estados Unidos donde afirma que en una década existirá un acuerdo de libre comercio con México, similar al existente con Canadá y revela que ya se han realizado conversaciones informales para eliminar las barreras bilaterales al comercio. Aseveró que los funcionarios mexicanos “están interesados, muy interesados”.⁸

Otra versión del asunto indica que cuando Carlos Salinas de Gortari realizó su primera visita oficial a George Bush, éste le propuso la creación de un mercado común entre Estados Unidos, México y Canadá. La respuesta de Salinas habría sido que “por el momento no existen condiciones”,⁹ pero habría aceptado negociar acuerdos comerciales sobre tópicos específicos. Un mes más tarde, Mosbacher reiteraba la invitación diciendo que “Estados Unidos está dispuesto a avanzar en la formación de un mercado común con México y reducir las barreras entre los dos países”.¹⁰ La respuesta fue de nuevo “no al mercado común”, pero sí a la firma de un tratado de libre comercio. A pesar de esto, Salinas trató de iniciar un acercamiento con Japón y Europa Occidental, pero la respuesta de estos países fue fría. Entonces, la atención se dirigió a su vecino del norte. El 11 de junio de 1990, Estados Unidos y México anunciaron el inicio de conversaciones para establecer una zona de libre comercio, a la cual se añadiría pronto Canadá.

Las negociaciones se iniciaron el 12 de junio de 1991 en Toronto, Canadá, y tras un complejo proceso concluyeron en agosto de 1992. El acuerdo fue suscrito el 17 de diciembre de 1992 por los presidentes Carlos Salinas de Gortari, George Bush y el Primer Ministro Brian Mulroney. Se preveía que una vez concluida la negociación el tratado debía ser sometido al congreso de los tres países para su aprobación. En ese momento se produjo el cambio de gobierno en Estados Unidos y el nuevo presidente estadounidense, que tenía algunas reservas en relación al acuerdo, propuso la firma de acuerdos paralelos en materia ambiental y laboral. Sólo cuando estos acuerdos fueron concluidos, en septiembre de 1993, el TLCAN se sometió a la consideración de

los legislativos en los tres países. En Canadá y México el debate no fue excesivamente problemático, pero en Estados Unidos fue de tal intensidad que se temió por su aprobación. Sin embargo, el tratado fue finalmente aprobado y entró en vigencia el 1 de enero de 1994.

La propuesta de TLCAN y la respuesta de México

El estallido de la crisis de la deuda en 1982 había obligado al gobierno mexicano a cambiar su estrategia de desarrollo basada en la industrialización con sustitución de importaciones.¹¹ La necesidad de obtener divisas para cumplir con los compromisos del pago de la deuda exigió a México optar por una estrategia de apertura y conquista de nuevos mercados. La expansión del sector manufacturero fue el motor de esta nueva estrategia, considerándose el elemento clave para un crecimiento económico sostenido.

Estados Unidos se convirtió en el mercado principal de estas manufacturas absorbiendo entre el 80 y 85 % de las exportaciones mexicanas.¹² Esto es confirmado por Delal Baer¹³ al señalar que las manufacturas representaron el 14% de la totalidad de las exportaciones de México en 1982. Siete años más tarde, en 1989, representaban el 85%, cuyo destino principal fue Estados Unidos. A pesar de este crecimiento, existía una gran preocupación por el unilateralismo que había caracterizado la política comercial estadounidense desde mediados de los años ochenta, de la que México había sido víctima con medidas antidumping y derechos compensatorios aplicados por Estados Unidos. Como señala Harry Browne, “desde los tejidos de pieles hasta las tejas en los ochenta o el cemento y el acero a inicios de los noventa, la habilidad de los exportadores mexicanos para alcanzar el mercado estadounidense estaba sometida a las determinaciones del Departamento del Tesoro de Estados Unidos y la Comisión Internacional de Comercio”.¹⁴ Se castigaba así a los productores mexicanos por incurrir, según el gobierno estadounidense, en prácticas desleales al comercio como vender por debajo del precio de mercado o recibir subsidios gubernamentales. Esto significaba un riesgo para la estrategia exportadora mexicana que requería un acceso seguro al mercado estadounidense. De ahí que para el gobierno de Salinas, el TLCAN tenía como uno de sus objetivos establecer normas que evitasen el unilateralismo estadounidense.

Además de fortalecer la estrategia exportadora, el TLCAN debía beneficiar y consolidar a la nueva élite mexicana. Por un lado, facilitaría las relaciones con empresas extranjeras interesadas en mantener políticas de libre comercio y, por otro lado, permitiría crecer rápidamente al sector exportador mexicano convirtiéndolo en el jugador más importante de la arena política interna. El TLCAN podría disminuir la incertidumbre que generan las disputas comerciales, facilitando así el acceso de estadounidenses y canadienses a los productos mexicanos. De igual manera, el TLCAN reduciría los costos de los insumos haciendo más competitivas a las exportaciones mexicanas.¹⁵

Por otra parte, México, como la mayoría de los países latinoamericanos, tuvo dificultades en obtener financiamiento externo para sus programas de desarrollo luego de 1982, situación que se agravó por la caída de los precios del petróleo. Debido a esto México sufrió severos problemas cuya solución implicó modificar su tradicional recelo hacia la inversión extranjera por una activa política de promoción de la misma. Finalmente, la “integración silenciosa” a nivel empresarial e industrial entre las economías de América del Norte ha fomentado un mayor interrelacionamiento entre Estados Unidos y México. Estas fuerzas económicas “han originado respuestas por parte de los gobiernos (de América del Norte), pese a haber estado, hasta ese momento, renuentes a establecer acuerdos económicos de alcance amplio”.¹⁶ Estos tres factores: la estrategia aperturista centrada en la promoción de las manufacturas, la necesidad de inversiones y la integración silenciosa, explican el giro mexicano hacia Estados Unidos

En primer lugar, como México envía sus exportaciones manufactureras a su vecino del norte, la firma de un acuerdo de libre comercio garantiza el acceso a ese mercado; lo cual es relevante, en razón del unilateralismo comercial creciente practicado por Estados Unidos desde inicios de la década de los años ochenta. El TLCAN se concibe como un mecanismo de protección frente a ese proteccionismo y para garantizar el acceso al mercado estadounidense.¹⁷

En segundo lugar, mediante el TLCAN, México intenta asegurar nuevos flujos de inversiones desde Estados Unidos. Cerca del 63% de las inversiones extranjeras directas tienen origen estadounidense.¹⁸ El TLCAN es un medio para asegurar esos flujos de inversión y evitar que en el escenario crecientemente competitivo de la post Guerra Fría se desplacen a otras regiones, como Europa Central y Oriental.

El TLCAN significa un realineamiento estratégico de México. Es el tránsito desde una integración económica informal a una integración económica formal,¹⁹ cuyo resultado es el establecimiento de una alianza estratégica entre ambos países. Quiérase aceptar o no, esto ha conducido a un mayor alineamiento de México con Estados Unidos en diversos aspectos políticos y económicos, aunque no significa que hayan dejado de existir diferencias entre ambos países en algunos temas; México, por ejemplo, no ha apoyado a Estados Unidos en asuntos como la guerra contra Irak. Sin embargo, lo significativo es que para los mexicanos Washington dejó de ser un vecino del cual desconfiar y se convirtió en socio estratégico. Como señaló Jorge Chabat²⁰, en la década de los años noventa se puede afirmar: “México tan cerca de Estados Unidos y tan lejos de América Latina”, debido al perfil estadounidense de la política exterior mexicana. Así fue reconocido en un memorando secreto del entonces embajador John Dimitri Negroponte que se filtró a los medios de comunicación en 1991. El embajador aseveró que “desde una perspectiva de política exterior, un TLC institucionalizaría la aceptación de una orientación estadounidense en las relaciones exteriores de México”.²¹ Esta apreciación fue posteriormente ratificada en el informe que el presidente William Clinton presentó al Congreso estadounidense en 1997 sobre la evaluación del TLCAN.²²

El TLCAN modificó el patrón de relación de México con los países latinoamericanos. Como señala Consuelo Dávila Pérez, América Latina y las demás regiones del planeta han pasado, en la realidad que tal vez no en el discurso, a un segundo y tercer lugar en las prioridades de la política exterior de México. “Basta señalar que en los 10 puntos de la política exterior del gobierno del presidente Ernesto Zedillo y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se reconoce abiertamente, por primera vez desde el periodo post-revolucionario, la relación con Estados Unidos como prioritaria, aún más que con América Latina”.²³

El TLCAN es parte de la nueva estrategia de política exterior que algunos describen como “realismo participativo”, que se propone conectar a México con los centros de poder económico del mundo sin modificar su perfil diplomático. El objetivo es incrementar las capacidades económicas relativas del país. De esta manera, se busca fundamentar el poder político sobre la base de los futuros atributos

económicos, en vez de buscar dividendos políticos mediante la acción diplomática en el proceso de regionalización en el hemisferio occidental.²⁴ Por ello, México ha sido tan poco activo en las negociaciones del ALCA, mientras que ya ha suscrito acuerdos de libre comercio con la Unión Europea (2001) y Japón (2004).

Sin embargo, la mayor prioridad de la política de integración de México es el TLCAN. Dieter Boris asevera que éste es presentado por el gobierno como “la alternativa sin alternativa”, “como un instrumento de salvación para todos los males y deficiencias que desde hace mucho tiempo agobian al pueblo mexicano”.²⁵ La integración con América Latina, en cambio, es menos vital para los intereses mexicanos. Tan sólo Centroamérica y, recientemente, la Cuenca del Caribe representan una preocupación verdadera para México. Ciertamente, este país participa en los foros de cooperación política, como el Grupo de Río y suscribió el acuerdo de libre comercio del G-3; empero, las relaciones económicas México-América Latina son poco importantes. La región representa apenas el 6% de las exportaciones mexicanas.²⁶

El TLCAN como modelo de integración²⁷

El debate económico tradicional sobre los modelos de integración ha dividido a la doctrina entre los defensores de un enfoque comercialista neoliberal y los que apoyan un modelo dirigista o intervencionista. Ciertamente, han existido en la práctica modelos eclécticos que combinan políticas intervencionistas y comercialistas, variando el carácter de la mixtura según el proceso de integración. Existe además el modelo de planificación centralizada pero carece de referente empírico después del colapso del mundo comunista.

El modelo comercialista suscribe las ideas de la teoría tradicional del comercio internacional. Considerando a la integración como un “segundo óptimo”, el enfoque comercialista la concibe como “una experiencia local de ‘desvalorización’ de las fronteras, justificable en tanto que etapa transitoria que serviría para ir eliminando, escalonadamente, las tarifas arancelarias y otras restricciones a los intercambios comerciales”.²⁸ En tal sentido, la integración debería dirigirse esencialmente a abolir las barreras y los obstáculos que impiden el libre flujo de bienes y servicios entre las diversas economías nacio-

nales. De esta manera, se crearía un espacio económico integrado en el cual la actuación de las leyes del mercado permitiría intensificar la interdependencia económica entre los países socios.

La literatura de enfoque comercialista sostiene que la creación de un espacio económico integrado y la consecuente eliminación de todas las formas de discriminación entre factores y productos debía realizarse en forma gradual. Esto supone el tránsito por diversas etapas, la primera de las cuales sería la zona de libre comercio hasta alcanzarse una unión económica total, previa consecución de una unión aduanera, un mercado común.

El modelo dirigista concibe a la integración como un proceso que trasciende lo comercial y promueve el desarrollo económico integral y, en especial, la industrialización. Harry Johnson presentó los primeros aportes para superar la estrecha visión comercialista de la integración; según su perspectiva, la decisión de un Estado de favorecer una unión aduanera debe ser analizada en el contexto de su interés en promover bienes públicos, lo que supone que existe una preferencia colectiva favorable al desarrollo industrial.²⁹ Johnson rechaza el supuesto de que los aranceles sólo se utilizan para promover objetivos económicos, pues también tienen propósitos no económicos; de ahí su argumento de que las uniones aduaneras se crean básicamente para proteger “una preferencia colectiva por el sector industria.” La integración se considera como un mecanismo eficiente para estimular las inversiones dirigidas a promover nuevos desarrollos industriales. Además, la integración facilitaría la realización de otros objetivos económicos, pues gracias a la industrialización los países integrados podrían mejorar sus términos de intercambio con el resto del mundo e incrementar su poder de negociación *vis-à-vis* otros más grandes.³⁰

El otro enfoque dirigista importante está representado por el pensamiento estructuralista según el cual el objetivo de la integración no es fusionar mercados sino economías a través de la unión progresiva de los espacios económicos nacionales en una nueva entidad económica y política, caracterizada por la solidaridad entre sus miembros.³¹ El enfoque estructuralista no concibe a la economía nacional como un conjunto homogéneo, armónico y equilibrado, sino complejo, heterogéneo y estructurado, demasiado alejado de la visión liberal basada en la teoría del equilibrio y su restablecimiento automático. Por ello, el Estado debe encauzar un proceso continuado, socialmente

equilibrado y armonioso mediante políticas dirigistas. De acuerdo a este enfoque, la integración no descansa sólo en los mecanismos de mercado sino que requiere una participación del Estado como director del proceso.

La integración europea puede ser descrita como intervencionista porque se han implementado políticas de protección a los consumidores, de apoyo a las regiones menos favorecidas de los países miembros y sobre todo la política agrícola común, que han supuesto una fuerte intervención del Estado. Las ideas de Thomas Biersteker³² sobre el papel del Estado en la economía permiten validar el argumento sobre el carácter intervencionista del modelo de integración en Europa. Según Biersteker es posible encontrar al menos seis modalidades de intervencionismo estatal en la economía:

1. La primera modalidad se propone influenciar de manera positiva en la conducta de los empresarios a través de la política fiscal o la política monetaria.
2. La segunda regula la conducta de los actores económicos privados o canaliza su actividad económica mediante políticas para proteger el medio ambiente, los programas de seguridad social o la legislación del trabajo.
3. Una tercera modalidad de intervención busca transformar al Estado en mediador entre el capital y el trabajo.
4. La cuarta modalidad es la redistribución del producto social y privado mediante subvenciones o por la política industrial.
5. La quinta es la producción directa de bienes y de servicios.
6. Finalmente, la última modalidad de intervención del Estado en la economía es la planificación.³³

Aceptando las ideas de Biersteker, es fácil observar varios tipos de políticas intervencionistas en la integración europea. Por ejemplo, la legislación comunitaria de protección del medio ambiente o de defensa de los consumidores son sin duda modalidades de intervencionismo regulador. La política agrícola común o la política de apoyo a las regiones menos desarrolladas es una forma de intervencionismo redistribuidor. El proyecto de construcción del Airbus es un ejemplo de intervencionismo cuyo objetivo es la producción de un bien en particular. En consecuencia, es válido describir a la experiencia de integración en Europa Occidental como intervencionista.

El TLCAN no constituye una modalidad de integración dirigida por haber excluido cualquier dispositivo de planificación del desarrollo, programación industrial o mecanismo para mitigar las asimetrías resultantes de los diversos niveles de desarrollo de Canadá, Estados Unidos y México. Esto permitiría argumentar que el enfoque comercialista es el predominante en el TLCAN, ya que se propone establecer una zona de libre comercio en quince años y liberalizar el movimiento de capitales.

Sin embargo, un análisis más cuidadoso conduce a concluir que el TLCAN se aleja en varios aspectos de los modelos comercialistas tradicionales. En primer lugar, se propone el libre comercio sin aspirar a trascender automáticamente a fases superiores de integración, como la unión aduanera o el mercado común. Esto fue expresamente rechazado por el gobierno de Estados Unidos debido a las presiones de los diversos grupos sociales, en especial de los trabajadores, quienes se oponen a la libre circulación de la mano de obra, el elemento faltante para que el TLCAN sea un mercado común.³⁴ La razón obvia de este rechazo es la vasta diferencia en los niveles de salarios existentes entre Estados Unidos y México, que convertirían al primero, en caso de existir libre circulación de trabajadores, en un receptor natural de inmigrantes del sur. Esto ocurre actualmente de forma ilegal y es una parte de la integración silenciosa que por razones políticas y estratégicas no se ha incorporado a la integración formal.

Ahora bien, esto *per se* no es lo realmente innovador. Otros esquemas de integración como la Asociación Europea de Libre Comercio tampoco se propusieron metas mayores al libre comercio. Lo particular del TLCAN es que junto con este tímido enfoque de una zona de libre comercio, se mezclan ambiciosos objetivos económicos, como la regulación de sectores vitales de las economías de los países miembros (propiedad intelectual, compras gubernamentales, medio ambiente, trabajo). Esto lo convierte en un esquema que trasciende las medidas convencionales de eliminación de las restricciones arancelarias.³⁵ Incluso en materia de liberalización comercial, el TLCAN presenta innovaciones que permiten considerarlo como “único en su tipo”³⁶ pues incluye a todos los sectores de la economía entre los cuales se encuentra la agricultura, un sector sometido a un tratamiento especial en los tradicionales esquemas de integración comercialista.

El acuerdo tuvo una cobertura universal y, aunque se reconoció la asimetría existente entre las economías, no se concedió a México un trato preferencial y tampoco se incluyó, como en la experiencia de integración europea, fondos de ayuda para el desarrollo y compensar así los desequilibrios creados por el libre comercio.³⁷ Autores como Murray Smith consideran que éste es un modelo de integración conveniente para América del Norte. Murray asevera que “el enfoque TLCAN, el de una zona de libre comercio tradicional adicionada con disposiciones en materia de inversiones, servicios y otras muy cuidadosamente delimitadas en materia de entrada temporal (en lugar de completa movilidad laboral), puede demostrar ser más flexible cuando los países tienen diferentes niveles de ingreso”.³⁸ Pekka Valtonen, no obstante, sostiene que este modelo poco institucionalizado de integración es favorable a los intereses de Estados Unidos; le permite acceder al mercado de sus vecinos con un costo político mínimo para armonizar o revocar leyes nacionales y le permite una mayor libertad para operar de forma global sin tener que considerar las opiniones de los otros dos miembros del TLCAN.³⁹

En síntesis, el TLCAN es un nuevo modelo de integración cuyo objetivo central es la apertura económica. Para ello no sólo se propone la reducción de los aranceles, sino también la creación de un ámbito jurídico-institucional favorable a tal objetivo mediante la regulación de aspectos como la propiedad intelectual y las inversiones. Este diseño económico tiene el apoyo político de las ETNs, a su vez constreñidas por el nuevo escenario económico globalizado, y de los Estados nacionales, ante la necesidad de ampliar a un ámbito regional las políticas neo-liberales y enfrentar problemas comunes. Este modelo sería, al menos para Estados Unidos, el fundamento del proceso de integración hemisférica.

Una característica fundamental de este nuevo modelo de integración es el hecho de agrupar a dos países desarrollados y uno en desarrollo. Por esta razón se le describe como una modalidad de integración norte-sur, aunque es un modelo que ha sido objeto de severas críticas. Se considera que una integración entre economías tan diversas es en el mejor de los casos problemática y en el peor, perdida. Las asimetrías, la brecha entre las economías y su diversidad son las mayores dificultades. Existen problemas de infraestructura en el sur, transferencia de empleos del país con salarios elevados al que

tiene bajos salarios. También los estándares laborales y ambientales son distintos. Como señala Guy Poitras, “en este enfoque, un acuerdo como el TLCAN es dañino tanto para el norte como para el sur, pero especialmente para este último. El argumento es que la brecha entre el rico y el pobre se ampliará y que las desigualdades regionales se incrementarán. Estos problemas podrían ser mitigados mediante programas de ajustes compensatorios, pero esto no existe en el TLCAN”.⁴⁰

NOTAS

- ¹ Szekely, Gabriel y Oscar V, “Le México face à la négociation du libre commerce avec les Etas-Unis”, *Cahiers de l’Amérique Latine*, 12, 1993, p. 125.
- ² Meyer, Lorenzo, “México, Estados Unidos y el tratado de libre comercio”, *Revista de Occidente*, Madrid, 131, abril, 1992, p. 147.
- ³ Chapoy, Alma, “¿Integración con el coloso del norte?”, *Problemas del Desarrollo*, XI: 40, noviembre 1979, enero 1980, p. 16.
- ⁴ Labra, Armando, “Economía y política del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México”, *Problemas del Desarrollo*, México, XXIII: 90, julio-septiembre, 1992, p. 90.
- ⁵ Pastor, Robert, *Integration with Mexico. Options for US Policy*, New York, The Twentieth Century Fund Press, 1993, p. 114.
- ⁶ Lustig, Nora, “NAFTA: Potential Impact on Mexico’s Economy and Beyond”, en Bouzas, Roberto y Jaime Ros (editors), *Economic Integration in the Western Hemisphere*, London – Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1994, pp. 51-52.
- ⁷ *Ibídem*, p. 52.
- ⁸ Kreklewich, Robert J., *North American Integration: Interplay of World Order, state and Production*, CERLAC Ocasional Papers in Latina America and Caribbean Studies, Centre for Research on Latin America and the Caribbean, York University, no. 2, April, 1991, p. 9.
- ⁹ Citado en Dávila Aldas, Francisco R., “La Unión Europea y el TLCAN: diferencias y similitudes”, en Piñon Antillón, Rosa María (coordinadora), *Uniones monetarias e integración en Europa y las Américas*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Delegación de la Comisión Europea en México, 2000, p. 278.
- ¹⁰ Citado en Dávila Aldas, op. cit. , p. 278..
- ¹¹ Urquidi, Víctor, “El convenio trilateral de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá”, *El Trimestre Económico*, LIX (2): 239, abril-junio, 1992, pp. 373-387.
- ¹² Weintraub, Sydney, “El debate sobre el libre comercio en América del Norte”, en Vega Cánovas, Gustavo (editor), *México ante el libre comercio en América del Norte*, México, El Colegio de México, Universidad Tecnológica de México, 1992, p. 147.
- ¹³ Baer, Delal, “North American Free Trade”, *Foreign Affairs*, 70: 4, fall, 1991, p. 133.
- ¹⁴ Browne, Harry, *For Richer, For Poorer. Shaping US- Mexican Integration*,

- Albuquerque, New Mexico, Resources Center Press, London, Latin American Bureau, 1994, p. 21.
- ¹⁵ Tornell, Aron y Gerardo Esquivel, “La economía política del ingreso de México al TLC”, *Trimestre Económico*, México, LXV (3): 259, julio-septiembre, 1998, p. 461.
- ¹⁶ Eden, Lorraine y Mauren Appel Molet, “De la integración silenciosa a la alianza estratégica: la economía política de libre comercio en América del Norte”, en Vega Cánovas, Gustavo (editor), *Liberación comercial y libre comercio en América del Norte*, México, El Colegio de México, 1993, pp. 70-71.
- ¹⁷ Proff, Harald Victor, “The North American Free Trade Region. The Reasons for its Creation and its Initial Economic Repercussions”, *Intereconomics*, 28: 6, November-December, 1993, p. 282.
- ¹⁸ Eden y Appel Molot, op. cit., p. 38.
- ¹⁹ Chanona Burguette, Alejandro, “Una reconsideración de las teorías de la integración y el problema de la integración económica formal entre México y Estados Unidos”, *Relaciones Internacionales*, México-UNAM, nueva época, XV: 60, octubre-diciembre, 1993, p. 89.
- ²⁰ Chabat, Jorge, “Mexico: So Close the United States, So far from Latin America”, *Current History*, 92: 571, February, 1993, pp. 55-58.
- ²¹ Dávila Pérez, Consuelo, “Algunos efectos del TLCAN en la política exterior de México y en la relación bilateral México-Estados Unidos”, *Relaciones Internacionales*, México, UNAM, 79, enero-abril 1999, p. 61.
- ²² Ídem.
- ²³ Ibídem, p. 62.
- ²⁴ Bélanger, Louis y Gordon Mace, “Building Role and Region: Middle States and Regionalism in the Americas”, en Gordon Mace, Louis Bélanger and contributors, *The Americas in Transition. The Contours of Regionalism*, Boulder-London, Lynne Rienner Publishers, 1999, p.165.
- ²⁵ Boris, Dieter, “México y el tratado de libre comercio”, *Homines*, 19: 2, 20: 1, febrero-diciembre, 1996, p. 124.
- ²⁶ Weintraub, “El debate sobre el libre comercio en América del Norte”, op.cit., p. 147.
- ²⁷ Este tema ha sido analizado por el autor en Briceño Ruiz, José, “El modelo TLCAN de integración y las negociaciones del ALCA”, *Problemas del Desarrollo*, México, UNAM, 32:126, julio-septiembre, 2001, pp. 35-58.
- ²⁸ Vacchino, Juan Mario, “Teorías, Esquemas y Experiencias”, op.cit., pp. 154-182.
- ²⁹ Johnson, Harry, “An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Customs Unions”, *Journal of Political Economy*, 72, 1965, p. 27.

- ³⁰ Brada, Joseph y José Méndez, “Political and Economic Factors in Regional Economic Integration”, *Kyklos*, 46: 2, 1993, p. 187.
- ³¹ Marchal, André, *Integración y regionalización de la economía europea*, Madrid, Seminarios y Ediciones S.A, 1970, p. 124.
- ³² Biersteker, Thomas, *Reducing the Role of the State in the Economy: The Politics of Stabilization and Structural Adjustment*, Ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, D.C., agosto, 1988.
- ³³ Ídem.
- ³⁴ Hettne, Björn y Edmé Rodríguez, “In the European Footsteps: NAFTA as a Case of Regionalism”, en Karlsson, Weine y Axhil Malaki (editors), *Growth, Trade and Integration in Latin América*, Stockholm, Institute of Latin American Studies-Stockholm University, 1996, p. 175.
- ³⁵ Lauth, Hans Joachim, “NAFTA y su importancia para América Latina: ¿Mayor vinculación o factor de separación?”, en Mols, Manfred et al., *Cambio de paradigmas en América Latina: Nuevos impulsos, nuevos temores*, Caracas, Nueva Sociedad, 1994, p. 166.
- ³⁶ Caballero, Emilio, *El Tratado de libre comercio*, México, UNAM-Diana, 1991, pp. 42.
- ³⁷ López Ayllón, Sergio, “El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en los sistemas jurídicos del continente americano”, en López Ayllón, Sergio (coordinador), *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, 225.
- ³⁸ Citado en López Ayllón, op. cit., p. 225.
- ³⁹ Valtonen, Pekka, “The Challenges of Regionalism: Unbalanced Integration in the Americas”, en Appendini, Kirsten y Sven Bislev (editors), *Economic Integration in NAFTA and the EU*, Houndmills – London, Macmillan Press, 1999, p 181.
- ⁴⁰ Poitras, Guy, “North-South, Regionalism and the Americas in the Post Cold War World”, Paper delivered at the Latin American Studies Association meeting in Chicago September 24-26, 1998, p. 6.

El Área de Libre Comercio de las Américas

El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se concibió como un intento de expandir el modelo TLCAN al resto del continente americano. Se remonta a la Iniciativa para las Américas (IPA), anunciada en junio de 1990 por el Presidente George Bush, aunque ya su antecesor Ronald Reagan había manifestado interés en establecer una zona de libre comercio desde Yukon hasta Tierra del Fuego.¹ Bush retomó la idea de Reagan y formuló un proyecto de integración con los países de América Latina y el Caribe, que se sustentaba en tres pilares: el comercio, las inversiones y la reducción de la deuda externa.

En la IPA se proponía la creación de una zona de libre comercio de las Américas que facilitaría el incremento del intercambio de bienes y servicios “desde Alaska hasta Tierra del Fuego”, sin establecer una fecha definitiva para perfeccionar tal zona de libre comercio. Se contempló, no obstante, la firma de acuerdos marco con países o grupo de países, en lo que se establecerían los pasos para la liberalización comercial. Estos acuerdos deberían estar condicionados al desarrollo de programas de reforma económica para promover el libre comercio y la apertura a las inversiones.² Se proponía un programa para incrementar el flujo de las inversiones estadounidenses en la región; para ello se recomendaba la reforma de las legislaciones sobre inversiones extranjeras, lo que sería apoyado mediante un fondo multilateral de 1.5 billones de dólares que se crearía para ayudar a los países que promoviesen la privatización de las empresas públicas. La IPA incluyó medidas para reducir la deuda externa de algunos países

latinoamericanos y caribeños. En este sentido, se planteó condonar una parte sustancial de la deuda pública de los Estados más pequeños de la región, reprogramar a largo plazo el monto restante y permitir su pago en moneda local. La IPA también proponía convertir al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en fuente de respaldo para los planes de reducción de la deuda con la banca comercial y la venta en el mercado de una parte de los préstamos pendientes con la Corporación de Créditos para Productos Básicos y el Banco de Exportación e Importación (EXIMBANK). Finalmente, se sugería el canje de la deuda por medidas de protección al medio ambiente.

La receta de libre comercio y apertura de la inversión extranjera, núcleo de la IPA, fue ratificada en noviembre de 1993, cuando el gobierno estadounidense emitió la lista de condiciones de la sección 202 de H.R. y el anexo 4 del memorando interdepartamental *Política comercial hacia América Latina después del TLCAN*, en el que se establecieron las condiciones de elegibilidad que Estados Unidos exigía a sus futuros socios del ALCA. En la sección 202 se recomendaba la promoción de las siguientes políticas:

- Eliminación de subsidios a las exportaciones.
- Reciprocidad en el acceso a los mercados.
- Membresía en la Organización Mundial del Comercio (OMC).
- Disciplina fiscal.
- Progreso en la protección de la propiedad intelectual.
- Abolición de las barreras al comercio de bienes y servicios.
- Trato nacional a las inversiones extranjeras.
- Convergencia de objetivos comerciales con Estados Unidos.

El Anexo 4, incluía nuevos requisitos como:

- Un compromiso a favor de la democracia.
- Lucha contra la corrupción y el narcotráfico.
- Acceso equitativo a los mercados.
- Avances significativos en la apertura comercial.
- Promoción del interés económico para Estados Unidos en términos de oportunidades de mercado y empleo.
- Estabilidad macroeconómica.
- Adopción de políticas a favor de la economía de mercado.
- Exclusión de políticas preferenciales para los países de menor desarrollo.

- Resolución de las disputas pendientes con Estados Unidos en materia laboral y de expropiación.
- Adopción de políticas en materia laboral y ambiental congruentes con las adoptadas en el TLCAN.³

Cuatro años más tarde, en diciembre de 1994, los Presidentes y Primeros Ministros del continente se reunieron en Miami para discutir, entre otros temas, la implementación de la IPA. En la Declaración de Principios de Miami se acordó concluir la negociación del ALCA para el año 2005, estableciéndose el compromiso de alcanzar logros específicos para fines de los años noventa. En el ALCA se incluiría un programa de liberalización comercial y, al igual que en TLCAN, se regularían sectores como la propiedad intelectual, las inversiones, las compras públicas, etc.

El proceso iniciado en Miami fue continuado en una serie de reuniones preparatorias realizadas entre 1995 y 1998, en lo que se conocería luego como la fase de pre-negociación del ALCA en la cual se realizó una evaluación de la situación del comercio hemisférico y de la normativa vigente en las materias que serían objeto de la negociación. Esta etapa concluye en abril de 1998, cuando se realiza la segunda Cumbre de las Américas en Santiago, Chile. Allí se anuncia el inicio de las negociaciones formales del acuerdo del ALCA, ratificándose el año 2005 como fecha límite. En abril de 2001, se celebró la tercera Cumbre de las Américas en Quebec, Canadá y en enero de 2004 se realizó una Cumbre Extraordinaria en Monterrey, México. Antes de analizar este proyecto de integración, es conveniente examinar las razones que condujeron a Estados Unidos a proponer el ALCA y cuáles fueron las respuestas de América Latina.

Explicando el ALCA

El interés de Estados Unidos en la integración con América Latina y el Caribe obedece a dos factores que han modificado la estructura de poder a escala mundial y, en consecuencia, han ocasionado la disminución de la preponderancia estadounidense en la economía internacional. El primero es de carácter socio-económico: el proceso de globalización y el segundo es político: las dificultades del régimen multilateral de comercio.

El término globalización tiene varias acepciones. Se concibe como el acercamiento a nivel social, económico-financiero y productivo ocasionado por el desarrollo de tecnologías creadoras de nuevos medios de comunicación que han comprimido el tiempo y el espacio. Estas nuevas tecnologías han originado la aparición de un modelo de producción más flexible que supera al tradicional tipo de producción fordista. Una segunda acepción vincula la globalización con el fin de la soberanía y la muerte del estado nacional y, en la corriente liberal, con la imposición del libre mercado y la democracia en su versión occidental en el ámbito global.⁴

La primera versión es la que describe de forma más adecuada la globalización real, es decir, como resultado del avance de la informática y la robótica, lo que ha afectado de forma radical los procesos productivos a escala global originando un nuevo modo de producción denominado post-fordista. En este nuevo modo de producción se articulan los procesos de diseño y fabricación, se fomenta la innovación continua y paulatina, se enfatiza la producción a justo tiempo y se integra la cadena de suministro otorgando una mayor prioridad a la cercanía física entre productores, proveedores y clientes.⁵ Esto ha ocasionado un cambio en la política de localización productiva de las ETNs que privilegiaron durante décadas la producción extraterritorial fuera de la sede principal de la empresa y para el consumo local. Esta política buscaba aprovechar la reducción en los costos de producción derivada de los bajos salarios en los países del Tercer Mundo, pero se enmarcaba en el contexto de una política de protección de los mercados domésticos que otorgaba a las ETNs una posición de relativo control de ciertos sectores económicos.

El modelo post-fordista devalúa esta estrategia debido a la importancia decreciente del factor trabajo en los costos de producción y, en contraste, el incremento relativo de las inversiones en investigación y desarrollo (I&D) y en el mercadeo global. La cercanía geográfica, por su parte, se convierte en un elemento clave de la producción post-fordista al garantizar la flexibilidad e innovación requeridas por el modelo y, junto con la necesidad de obtener una mayor defensa frente al proteccionismo comercial y la creciente internacionalización de la oferta de servicios, configuran un escenario favorable a un esquema de producción regional.⁶

La globalización ha generado un proceso de regionalización expresado en la creación de redes de producción para satisfacer a una

región, abandonándose la estrategia productiva de las ETNs de montaje extraterritorial para los mercados locales. Como señala Gerbier,⁷ la regionalización es la única solución a la disyuntiva que tienen las ETNs en el mundo postfordista de producir sólo para un Estado determinado, un espacio geográfico demasiado estrecho para el desarrollo de las fuerzas productivas, y el mundo, uno demasiado grande. La regionalización se presentaría como el instrumento ideal para poder hacer operativos los cambios que la globalización ha introducido en los patrones de producción mundial.

El segundo factor que explica el renacer del “panamericanismo económico” es la crisis del régimen multilateral de comercio que, para un sector doctrinal, es expresión de la pérdida de la hegemonía estadounidense. Durante la Guerra Fría, Washington desempeñó un rol hegemónico en el sistema económico internacional al tener el control de los recursos naturales, los mercados más importantes y las ventajas comparativas en la producción de bienes especializados debido a su dominio tecnológico. Como líder en las relaciones económicas y monetarias internacionales establecía las pautas de conducta económica para los otros países y aceptaba, incluso, una participación excesiva en las cargas del sistema. Las otras potencias económicas (Japón y Europa Occidental) se beneficiaban del sistema sin tener cargas excesivas, actuando, en la jerga de la teoría de la política económica internacional, como *free riders* o polizones. La crisis del petróleo, la debacle del patrón oro y la reducción de la brecha tecnológica entre Estados Unidos, Japón y Europa Occidental, debilitaron el predominio del *hegemon*.

Sin embargo, el orden bipolar y el temor al expansionismo soviético obligaron a los *free riders* a seguir aceptando la minada hegemonía estadounidense. Así, mucho antes de que cayera el muro de Berlín o que las tropas norteamericanas liberaran Kuwait, símbolos del nuevo orden mundial, los cambios tecnológicos y económicos ya habían modificado la distribución mundial de poder en lo que Susan Strange⁸ ha denominado las estructuras de conocimiento, de producción y financiera mundiales. Estos cambios debilitaron la capacidad de Estados Unidos para imponer sus posiciones, como aconteció en la Ronda Uruguay del GATT en aspectos como la propiedad intelectual, el comercio agrícola, las inversiones, que no pudieron regularse totalmente debido a las posiciones divergentes entre Estados Unidos, Japón y Europa Occidental.

La conclusión de la Ronda Uruguay pudo hacer pensar que era equivocado insistir en la crisis del régimen multilateral, pues se habían logrado avances importantes en la apertura del comercio mundial. Además, se creó una nueva institución, la Organización Mundial del Comercio (OMC), que sustituiría al GATT y se encargaría de profundizar el proceso iniciado con la Ronda Uruguay. Este enfoque olvida que temas álgidos como la agricultura, la propiedad intelectual, los servicios, no fueron regulados en el GATT por la ausencia de acuerdo entre el *hegemon* y los antiguos *free riders*. Además, las dificultades se han mantenido en la nueva ronda de negociaciones comerciales iniciada en Doha (2001), agravadas incluso por una creciente oposición global de grupos sociales al modelo de apertura propuesto en la OMC, como se evidenció con toda crudeza en la reunión ministerial de Seattle (1998). El fracaso de la reunión ministerial de Cancún (2003), en la cual no fue posible alcanzar un acuerdo mínimo sobre la agenda de negociación demuestra que el sistema multilateral de comercio aún atraviesa por serias dificultades. Todas estas transformaciones de la estructura del poder mundial han afectado la fortaleza del multilateralismo, produciéndose una ola de regionalismo en la que Washington participa por primera vez.

Otro enfoque considera que la crisis del multilateralismo no obedece a la pérdida de la hegemonía estadounidense sino a la ineficacia del régimen mundial de comercio, que no estaría suficientemente estructurado y sería incapaz de adaptarse o responder a las necesidades del orden global cambiante.⁹ Esta ineficacia sería resultado del creciente número de participantes en el GATT; cuando sus miembros eran relativamente pocos se obtuvieron éxitos importantes en la liberalización del comercio mundial, pero una vez incrementado su número después de la Ronda Kennedy (1964-1967), resultó más difícil alcanzar acuerdos por lo complicado de establecer un balance político entre ellos. Por otra parte, la aparición de nuevas formas de discriminación comercial, como las restricciones voluntarias a las exportaciones, demostró los límites del GATT para regularlas y monitorearlas.¹⁰ Finalmente, la globalización y la impronta neoliberal que lo impulsa han restado fuerza al régimen multilateral. Por contradictorio que parezca, la “globalización por medio de la técnica avanza inexorablemente (...) [mientras que] la que pasa por las instituciones no logra seguirla”.¹¹ Esto exige crear un marco jurídico-institucional

para el comercio mundial coherente con la globalización, lo que no ha podido establecerse en forma completa a nivel multilateral debido a la falta de consenso entre los actores más importantes del sistema internacional.

La respuesta a la crisis del multilateralismo ha sido el regionalismo, es decir, “la promoción por los gobiernos de vínculos económicos internacionales entre países que son próximos geográficamente”.¹² Este nuevo regionalismo difiere del promovido en las décadas pasadas al impulsar la creación de un nuevo orden jurídico-institucional regional. También se caracteriza por la aparición de una nueva modalidad de integración norte-sur en la cual los tres ejes de la economía mundial (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón) intentan aglutinar en torno suyo a los países en desarrollo de su área de influencia o, incluso, más allá de ésta, como por ejemplo la estrategia de integración interregional desarrollada por la UE con México, Chile y el Mercosur. Además, el nuevo regionalismo se ha ampliado a sectores como la propiedad intelectual y los servicios, antes excluidos. Esto tiene sus connotaciones políticas pues el mayor peso del país eje en la negociación y ejecución de los nuevos procesos regionales origina una integración asimétrica, que obliga a los países en desarrollo a ceder porciones significativas de su autonomía en materia política al ente regional.¹³

El ALCA es una estrategia de regionalización y regionalismo al mismo tiempo. Regionalización porque pretende crear un esquema de producción regional favorable para las ETNs con sede central en territorio estadounidense. Regionalismo porque busca establecer un marco institucional y legal acorde para regular en un ámbito geográfico, limitado al continente americano, aspectos sobre los que no existe consenso a nivel global. En ambos casos se pretende crear condiciones macroeconómicas ideales para ayudar a que Estados Unidos mantenga un lugar preeminente en la competencia internacional.

El ALCA es apoyado por las ETNs estadounidenses como parte de su estrategia de regionalización implícita en el modelo postfordista. Mediante el ALCA las ETNs buscan organizar sus actividades productivas en países de bajo costo vecinos a sus centros de decisión, facilitando una rápida adaptabilidad a los cambios de la demanda y manteniendo los flujos adecuados de información tecnológica.¹⁴ De igual modo, el ALCA otorgaría a las ETNs una posición privilegiada en los mercados de América Latina y el Caribe permitiéndoles incre-

mentar su competitividad frente a la competencia extrarregional. Esto explica el carácter librecambista-neoliberal de la propuesta de Estados Unidos expresada, por ejemplo, en un régimen extremadamente flexible de inversiones extranjeras y propiedad intelectual, elementos que facilitan la expansión de las actividades de las ETNs.

Mientras las ETNs pretenden promover la regionalización productiva a través del ALCA, los Estados nacionales, específicamente Estados Unidos, lo utilizan para implementar un proceso de regionalismo económico que, por una parte, apuntale la regionalización que desarrollan las ETNs y, por la otra, les sirva de instrumento en la competencia comercial global. Esto fue evidente durante la Ronda Uruguay del GATT cuando la integración comercial hemisférica fue un argumento para presionar por una rápida conclusión de las negociaciones.¹⁵ A pesar de la innegable mayor autonomía de los actores transnacionales, sus intereses aún son, en gran parte, los mismos que los de muchos gobiernos. Tal es el caso del ALCA, pues cuando Estados Unidos apoya a las ETNs está favoreciendo al mismo tiempo su interés nacional. En otras palabras, en la propuesta del ALCA la mano invisible del mercado convive con la mano visible del Estado, que lo considera como un mecanismo para reglamentar a escala regional, con países con capacidades económicas inferiores a las suyas y de acuerdo a sus intereses, sectores no regulados en forma total debido a la crisis del multilateralismo. Estas áreas vitales de la actividad económica son importantes en la decisión de las ETNs de establecerse en una determinada región.

Tanto la crisis del régimen comercial como la globalización explican también el interés de América Latina y el Caribe en el ALCA. Otras razones políticas y económicas también deben ser consideradas al examinar el interés latinoamericano y caribeño de negociar un acuerdo hemisférico con Estados Unidos. Desde el punto de vista político, el fin de la Guerra Fría ha permitido replantear la relación hemisférica, puesto que la amenaza soviética y el consecuente argumento de la contención del comunismo desaparecieron. El escenario internacional emergente, centrado en la globalización y la competencia económica mundial, hace imperativo rediseñar los antiguos patrones de relación con el exterior. Al inicio de la década de 1990 predominaba en América Latina y el Caribe el temor de su exclusión y creciente marginalización en el mundo de la post Guerra Fría.¹⁶ Se pensaba que

Estados Unidos podía dirigir sus inversiones hacia Europa Central y Oriental, afectando la estrategia de desarrollo económico de la región, que otorgaba un lugar preferencial al capital extranjero. El ALCA mantendría un flujo de inversiones estadounidenses hacia América Latina y el Caribe, evitando su desvío a otras regiones. Además, permitiría mantener niveles importantes de intercambio con Estados Unidos al otorgar a la región un acceso privilegiado a su mercado. Se alegaba que el ALCA crearía un entorno atractivo para la inversión extranjera, el ingreso de crédito externo y la repatriación de capitales.¹⁷

Por ello, cuando se anunció las propuestas de la IPA y el ALCA, la recepción fue en extremo entusiasta. Ambos proyectos fueron percibidos en América Latina como los mecanismos más efectivos para enfrentar los retos de un orden mundial aún incierto. En este sentido acierta Whalley¹⁸ al señalar que los motivos que impulsan la integración hemisférica son esencialmente defensivos. Mediante ella, la región busca protegerse de un eventual proteccionismo proveniente de los otros bloques económicos, en el marco de un régimen comercial multilateral fracturado y débil. Esta fue la percepción dominante al anunciarse la IPA y fue aceptada en casi todos los países de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, otros especialistas señalan que la propuesta representa para los gobiernos de América Latina su adhesión definitiva al neoliberalismo y las políticas económicas centradas en el mercado, la apertura externa y la disminución del papel del Estado. En otras palabras, la aceptación del modelo de integración propuesto en la IPA y en el ALCA supone confirmar el abandono de cualquier política que conlleve elementos de planificación o una dimensión social¹⁹, convalidando así en el plano hemisférico las políticas nacionales de ajuste estructural. Esto se manifiesta en planteamientos como la negociación de acuerdos que trasciendan lo que se había acordado en la OMC, en áreas como la propiedad intelectual o los servicios. Para los críticos, esto no es sino manifestación de la lógica de expansión neoliberal implícita en el ALCA.

Diversos estudios concluyen que las ventajas del ALCA no tienen la misma importancia para la región en su conjunto. Por otra parte, los incentivos para apoyar el ALCA no son iguales entre los distintos países latinoamericanos. Esto ha sido explicado en forma meridiana por Bouzas²⁰ al señalar que los costos y beneficios de la integración

con Estados Unidos pueden evaluarse tomando en cuenta tres elementos: 1.) la estructura de incentivos positivos para la integración, 2.) los incentivos negativos o defensivos, 3.) la incertidumbre acerca de los costos del “boleto de entrada” en el caso de futuras adhesiones al acuerdo.

En el caso de los incentivos positivos, la heterogénea estructura económica, el patrón de comercio exterior y la cercanía al mercado estadounidense crean un perfil de incentivos bastante diverso. Bouzas reconoce la existencia de cuatro categorías de países según la importancia y los vínculos con Estados Unidos: a.- socios comerciales naturales que exportan productos primarios (América Central, el Caribe, Colombia, Ecuador y Venezuela); b.- socios comerciales naturales con una proporción relativamente alta de manufacturas hacia Estados Unidos (México, algunos países de América Central y el Caribe); c.- países con patrones de comercio geográficamente diversificado que exportan principalmente productos primarios (Bolivia, Chile, Perú); d.- países con patrones de comercio geográficamente diversificados con una proporción relativamente alta de manufacturas en sus exportaciones (países del Mercosur).²¹

Cada una de estas categorías tiene diferentes tipos de incentivos para negociar el ALCA. Los países con un elevado volumen de intercambio comercial con Estados Unidos serían los mayores beneficiarios de un acuerdo de libre comercio hemisférico y los más interesados en negociar. Tal sería el caso de México, los países de América Central y el Caribe. De igual manera, la estructura del comercio por tipo de bienes incide en el interés hacia el ALCA. Por ejemplo, la existencia de medidas proteccionistas en Estados Unidos para ciertas manufacturas hace atractivo para países como Brasil, afectados en su comercio por tales medidas, un acuerdo comercial que tienda a su disminución.²²

Es necesario recordar que existen enormes diferencias entre los países de América Latina y el Caribe en cuanto a su dependencia del mercado estadounidense. En este sentido, Bulmer-Thomas²³ considera que se pueden dividir en tres categorías: los de gran dependencia del mercado estadounidense pues le envían más de 50% de sus exportaciones; los de dependencia moderada que envían entre el 25 y el 50% y los de escasa dependencia, para los cuales Estados Unidos representa menos del 25% del mercado de sus exportaciones. En el primer grupo estarían México, Haití y Honduras. En el segundo grupo

están países como Costa Rica, Venezuela, Colombia, y la mayoría de los miembros del Mercado Común Centroamericano y la Caricom. El tercer grupo incluye a los países del Mercosur, Chile, Perú, Panamá y algunas naciones caribeñas. Este análisis de Bulmer-Thomas confirma la existencia de incentivos distintos para negociar.

Además de los incentivos positivos también existen incentivos negativos para negociar el ALCA. Esto hace referencia a los costos de exclusión y a cómo evitarlos. Aquellos países con un intercambio comercial considerable con Estados Unidos y con un elevado volumen de inversiones desde ese país no aceptarán ser excluidos del ALCA porque los costos serían demasiado altos. Como los costos por la discriminación comercial crecen a medida que aumenta el número de miembros del acuerdo preferencial, los costos de exclusión se incrementan aún más para los no participantes cada vez que el acuerdo se amplía, circunstancia que puede obligar a negociar. Si el ALCA llegase a incluir a países latinoamericanos que participan activamente en el comercio intrarregional, este escenario se agravaría, ya que las motivaciones defensivas no provendrían solamente de la desmejora en las condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos, sino también “del acceso al mercado de países vecinos que pueden ser socios comerciales naturales de los incluidos”.²⁴

La intensidad de las motivaciones defensivas podría influir sobre el boleto de entrada que los excluidos deberán pagar para ingresar al acuerdo hemisférico. El boleto de entrada se refiere a las condiciones que deberán cumplir aquellos países que se excluyeron del proceso hemisférico durante el proceso negociador, pero luego, con el paso del tiempo cambiaron de opinión y decidieron solicitar su ingreso al ALCA. Esto en cierta medida hace referencia al concepto de acervo comunitario, es decir, el marco normativo e institucional que se va creando durante el desarrollo del proceso de integración. Los países que ingresan desde el inicio de un proceso de integración participan en la formación del acervo comunitario, mientras que aquellos que solicitan su ingreso con posterioridad deben aceptar todo el acervo existente. El costo del boleto de entrada tiene cierta vinculación con este acervo. Como el valor del boleto de entrada es incierto, puede aumentar en la medida en que se incrementen los costos de exclusión para los que se han marginado del acuerdo. Estos costos de exclusión creciente podrían incluso crear incentivos para que los países discriminados pagaran boletos de entra-

da simplemente para comenzar a negociar. Tal situación debilitaría su posición negociadora y podría crear fricciones y resentimientos.²⁵

La decisión de ingresar al ALCA también dependerá del nivel de protección doméstica, lo que en conjunto determinará los costos de ajuste y desviación de comercio de los terceros oferentes. Esto supone que los países que tienen una protección doméstica más o menos elevada serán más reacios a participar en el ALCA, aunque esto puede variar si los bienes de estos países están sometidos a elevados aranceles en el mercado de Estados Unidos.²⁶

La integración latinoamericana y el ALCA

En la Declaración de Miami (diciembre de 1994) se estableció que el avance hacia la integración hemisférica se realizaría sobre la base de los acuerdos bilaterales y subregionales existentes. Esto se ratificó en las Declaraciones Finales Conjuntas de las Reuniones Ministeriales de Denver, Estados Unidos (1995) y Cartagena de Indias, Colombia (1996). El principio fue ratificado en la Cumbre de las Américas de Santiago y Québec. A primera vista, esto no sugeriría una contradicción entre el ALCA y la integración latinoamericana. Esta última, entendida desde una perspectiva subregional, se concebiría como un paso previo a la integración hemisférica. En otras palabras, se plantearía profundizar los actuales esquemas subregionales para hacerlos converger luego en el ALCA.

Una evaluación más cuidadosa del asunto evidencia que tal propuesta supone un cambio radical en el lenguaje integracionista latinoamericano. Como indica Grunwald,²⁷ “la integración latinoamericana fue concebida originalmente, en parte, como un medio para aumentar el poder de negociación de la región.” En nuestros días, la integración latinoamericana se ha convertido en un mecanismo subregional para preparar el ingreso a un mercado hemisférico. La idea de la convergencia de los diversos esquemas de integración también se ha transformado. En décadas anteriores se planteaba que la ALALC, el Pacto Andino y el MCCA debían converger finalmente en un mercado común latinoamericano, pero éste ha sido sustituido por el ALCA.

En términos prácticos este cambio de lenguaje pone de manifiesto una verdadera redefinición de la estrategia de integración de América

Latina. En primer lugar, la dimensión latinoamericana dejó de ser la prioridad para muchos países que privilegian la integración con Estados Unidos. En segundo lugar, la integración regional de América Latina ha favorecido la subregionalización, que se proyectaría hacia la integración hemisférica, excluyendo la dimensión regional.²⁸

El excelente análisis de Bouzas demuestra que los incentivos para ingresar al ALCA varían entre los países latinoamericanos. Esta variedad de incentivos para participar y los beneficios y costos del ALCA también pueden generar una fragmentación de la integración latinoamericana y caribeña, debido a las diferentes posiciones de apoyo y rechazo al modelo de integración hemisférica propuesto por Estados Unidos. La consecuencia de esta situación es la profundización de los actuales esquemas subregionales y el abandono aún mayor de la vieja propuesta de crear un Mercado Común Latinoamericano que incluya a todos los países de la región.

El análisis de la posición negociadora del Mercosur, México y los países de la Cuenca del Caribe frente al ALCA evidencia las diferentes posiciones asumidas y el riesgo de una separación de la región en un grupo de países que, por su dependencia del mercado estadounidense, apoya casi de forma incondicional las propuestas estadounidenses y otro grupo que trata de mantener, en la medida en que una negociación tan asimétrica lo permita, posiciones más críticas al modelo de integración hemisférica propuesto por Washington.

El regionalismo estratégico del Mercosur

El Mercosur representa un enfoque regionalista con aspiraciones estratégicas y metas más ambiciosas que superan el simple libre comercio y una diversificación de las relaciones comerciales internacionales con un enfoque más globalista. Por ello, los países que lo integran han constituido una unión aduanera imperfecta y tienen la meta de convertirse en un mercado común. Por otra parte, el Mercosur ha intentado impulsar una estrategia de diversificación de sus relaciones comerciales más allá de la región, cuyo mejor ejemplo fue la firma en 1995 de un acuerdo sobre comercio e inversiones con la Unión Europea y el establecimiento de negociaciones para establecer una zona de libre comercio conjunta.

En este contexto, la adhesión al TLCAN o el ingreso al ALCA podría afectar gravemente la estrategia de integración del Mercosur. Para autores como De Noronho Goyas,²⁹ la adhesión del Mercosur al TLCAN o al ALCA sería un desastre económico y social, particularmente “si se mantienen las condiciones draconianas aplicadas a México”.³⁰ Ciertamente, ésta puede ser una opinión extrema, pero no deja de tener sus defensores. Diversos sectores tanto empresariales como políticos en el Mercosur rechazan que en el ALCA se repita la experiencia de integración del TLCAN en aspectos como la propiedad intelectual, claramente más amplia a la acordada en la Organización Mundial del Comercio (OMC), la apertura indiscriminada del sector servicios y las compras gubernamentales, las normas sobre inversiones y cualquier regulación que exceda lo acordado en la OMC. Aceptar un modelo de este tipo sería adquirir compromisos que trascienden las actuales metas del Mercosur, lo que en términos prácticos significaría su sumisión al proceso hemisférico.

En Brasil los actores económicos nacionales no están demasiado entusiasmados con el ALCA. Tanto los empresarios como la dirigencia política brasileña consideran que las ganancias que se podrían obtener no son excesivas, mientras que los costos podrían ser considerables, al menos en determinados sectores. Como señala Chudnovsky,³¹ la integración con Estados Unidos implica altos riesgos para la industria brasileña en el comercio de maquinarias eléctricas y no eléctricas, bienes de consumo electrónicos, equipos de transporte, productos químicos e informáticos. Para la industria brasileña, los costos del ajuste de un acuerdo comercial con Estados Unidos podrían ser mayores que los pequeños beneficios que eventualmente se obtendrían en términos de acceso a este mercado.³²

De igual manera, el sector agrícola se vería afectado, tanto en Argentina como en Brasil, pues tendrían que competir con producciones que se han desarrollado mediante enormes subsidios otorgados por el gobierno de Estados Unidos. Rubros como el jugo de naranja, los textiles y el azúcar serían seriamente afectados.³³ El sector servicios brasileño podría verse desplazado por el ALCA. De acuerdo a De Noronho Goyas,³⁴ el flujo de servicios en un sistema de ejes y radios sería desfavorable para los radios, porque limitaría la relación entre los radios y sería un enorme incentivo para que los capitales se trasladen al eje. De igual manera, las compañías de otras partes del mundo serían

atraídas para establecerse en el eje y no en los radios, incluso para negociar con los radios. El eje se convertiría en el centro financiero de los radios. En otras palabras, se establecería una mayor dependencia en materia de servicios de los radios con respecto al eje.

En Argentina, en cambio, la propuesta de integración hemisférica fue recibida con gran entusiasmo. Cuando se anunció la IPA, el presidente Carlos Menem la describió como “un paso trascendental en el aumento de la prioridad de América Latina en la política exterior de Estados Unidos”.³⁵ Este apoyo a la IPA fue parte de una política de acercamiento del gobierno de Menem a Estados Unidos, promoviendo lo que el Canciller Guido di Tella describió como una “relación carnal con Washington”. Menem incluso manifestó el interés argentino de ingresar de forma unilateral al TLCAN, aun al margen de los compromisos contraídos en el marco del Mercosur. Por ello, durante el período 1992-1994 fueron evidentes las diferencias entre Brasil y Argentina, que generaron dudas sobre el verdadero compromiso político que existía con el Mercosur.³⁶

Posteriormente, sin embargo, Argentina moderó su entusiasmo con la propuesta de integración hemisférica al dar prioridad al Mercosur, aunque sin dejar de expresar el deseo de unión del proceso de integración en marcha en el Cono Sur con el de América del Norte.³⁷ El gobierno de Fernando de la Rúa mantuvo una postura común con los países del Mercosur, que ha sido mantenida por el gobierno de transición y por Néstor Kirchner a pesar de la crisis que estalló en diciembre del 2001.

Los costos del ALCA parecen demasiados elevados por el solo ingreso al mercado de Estados Unidos, que no es el más importante para los países del Mercosur. Además, temas como la transferencia de tecnología y la deuda externa son importantes para los países del Cono Sur y no son parte de la agenda de integración hemisférica. El Mercosur tiene incentivos positivos para participar en el ALCA como la garantía de un ingreso seguro al mercado de Estados Unidos, la posibilidad de una expansión del comercio intraindustrial y la atracción de nuevas inversiones. Las ganancias derivadas del libre comercio, en cambio, son limitadas, pues tan sólo Brasil podría ver incrementado su intercambio comercial con Estados Unidos hasta un 8%.³⁸ Sin embargo, los incentivos negativos son más importantes y se refieren a los costos de exclusión derivados de no participar en el ALCA. No participar

supondría la pérdida relativa de competitividad de los productos del Mercosur en los mercados del TLCAN y la ALADI y la desviación de inversiones.³⁹

En cuanto a los costos de participar, uno de ellos podría ser las represalias de una eventual desviación de comercio.⁴⁰ Como los países del Mercosur, con la excepción de Paraguay, son *global traders*, el ingreso en el ALCA ocasionaría que socios extrarregionales pudiesen comenzar a restringir el ingreso de bienes del Mercosur a su mercado. Esto ciertamente puede perder relevancia si el Mercosur promueve negociaciones comerciales con socios extrarregionales, como lo está haciendo con la Unión Europea. También existen costos derivados de la liberalización comercial y de la inclusión de nuevos temas como el medio ambiente y el trabajo, además de restricciones en el manejo de las políticas macroeconómicas.⁴¹

En consecuencia, el Mercosur no está dispuesto a pagar cualquier costo para ingresar al ALCA. Como señalan Hinojosa-Ojeda, Lewis y Robinson⁴², la decisión de participar en las iniciativas de integración hemisférica reflejan un complejo cálculo por parte de los países para maximizar los beneficios económicos y minimizar los riesgos políticos asociados con la integración. En el Mercosur se percibe que los beneficios de ingresar al ALCA, tal como es propuesto por Estados Unidos, no son tan elevados como para sacrificar la existencia del proceso subregional. La posición del gobierno de Brasil, líder del proceso de integración sudamericana, es que la estructura del ALCA debe reposar sobre los bloques de comercio ya existentes, sin tratar de substituirlos. Por ello, la estrategia del Mercosur es consolidarse primero como esquema de integración para incrementar su poder de negociación frente a Estados Unidos y el TLCAN. Como expresó el antiguo Subsecretario General de Integración y de Comercio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, José Botafogo Gonçalves⁴³, “El Mercosur no se va a diluir en el hemisferio ni es una mera etapa de transición.”

Además, existen diferencias sobre qué temas deben ser incluidos en la agenda negociadora; esto es lo que Wolf⁴⁴ describe como el problema “*floor versus ceiling*”. Es probable que el *ceiling*, es decir, las concesiones máximas, se convierta en *floor* o punto de partida de las negociaciones hemisféricas.⁴⁵ Esta es la posición de Estados Unidos

que desea que, por ejemplo, las normas laborales y ambientales del TLCAN, consideradas como *ceiling* por varios países latinoamericanos, se conviertan en el *floor* del proceso negociador del ALCA. En términos prácticos, esto se refiere a si las negociaciones del ALCA deben tener como punto de partida lo acordado en el TLCAN, que en muchas áreas supera los compromisos que se han acordado en el ámbito multilateral en la OMC.

La estrategia de ejes y radios de México

México es un caso particular en este escenario de integración hemisférica. Este país tiene como objetivo principal fortalecer las relaciones con sus socios del TLCAN, aunque a la vez pretenda ampliar sus vínculos comerciales con los países de América Latina y el Caribe. Tras el anuncio de las propuestas de integración hemisférica por parte de Estados Unidos, el gobierno mexicano pareció un poco desconcertado. La primera reacción fue bastante cautelosa en cuanto a la conveniencia de ampliar el TLCAN al resto del hemisferio y se puso de manifiesto en 1994 cuando Jaime Serra Puche, entonces Secretario de Comercio, señaló que México tenía una preocupación legítima y racional con respecto al ingreso de países con varios grados de desarrollo al TLCAN.⁴⁶ Esta primera posición mexicana era expresión del temor a perder el recién ganado ingreso privilegiado al mercado norteamericano; si los demás países de América Latina y el Caribe suscribían el ALCA, la exclusividad que el TLCAN daba a México desaparecería y este país debía competir con otros con los que no tenía ninguna complementariedad económica.⁴⁷

La posición inicial de México cambió cuando fue evidente que Estados Unidos estaba decidido a promover la integración hemisférica. El gobierno mexicano optó entonces por una política de participación en el proceso negociador y de defensa de sus intereses. En consecuencia, México ha debido aceptar un rol subordinado y secundario en las negociaciones del ALCA. Aunque formalmente el TLCAN no negocia como grupo, el gobierno mexicano sostiene posiciones que son cercanas a las estadounidenses, lo que es resultado de su creciente interdependencia económica con el mercado de su vecino norteño. No obstante, en realidad, el bajo perfil mexicano en las negociaciones del

ALCA obedece a que su presencia se limita a cuidar que sus intereses en el mercado norteamericano no sean demasiado afectados por las concesiones que se puedan otorgar a los demás países de América Latina y el Caribe.

Este bajo perfil en las negociaciones del ALCA se ha visto acompañado por un amplio activismo en la promoción de acuerdos comerciales con los países de América Latina y el Caribe. En este sentido, se ha producido un cambio en la estrategia de alejarse de América Latina que parecía orientar la política mexicana a inicios de los años noventa. Como lo señaló Rosario Green,⁴⁸ “desde la perspectiva mexicana, el Acuerdo Trilateral de Libre Comercio de América del Norte no implica incompatibilidad con otras prioridades e intereses que México comparte con los Estados de América Latina y el Caribe”. Según Alberto Pfeifer,⁴⁹ México se está preparando para adecuarse al ALCA mediante la firma de una serie de acuerdos bilaterales que le permitan tener un acceso privilegiado a los mercados latinoamericanos, lo cual se realizaría de forma paralela a la profundización del TLCAN y la integración a la economía mundial. En otras palabras, México estaría desarrollando una estrategia de niveles múltiples cuyo núcleo central sería, sin duda, el TLCAN, aunque sin abandonar sus intereses en América Latina y el resto del mundo. En el caso específico de sus relaciones con los países latinoamericanos y caribeños, México habría adoptado una estrategia de “ejes y radios”, mediante la suscripción de acuerdos bilaterales de libre comercio con todos los países de la región.

De acuerdo con esta estrategia, México suscribió el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres (TLCG3) con Colombia y Venezuela. De igual manera, el gobierno mexicano inició en 1991 negociaciones para establecer una zona de libre comercio con los países de América Central. Como resultado, México firmó un acuerdo con Costa Rica en 1994, con Nicaragua en 1997 y con los países del llamado Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) en el año 2000. Igualmente, México ha ingresado en la Asociación de Estados del Caribe (AEC), institución de cooperación e integración regional que incluye a todos los países de la Cuenca del Caribe.

México también ha iniciado negociaciones comerciales con los países del Mercosur. Sin embargo, este proceso negociador confirma las diferencias de enfoque entre el norte y el sur del hemisferio en

cuanto a la integración, además de poner en evidencia el apego mexicano al modelo de integración propuesto por Estados Unidos. México ha planteado a los países del Mercosur un acuerdo comercial en el que se incluyan temas como las inversiones, la regulación de la propiedad intelectual y las compras gubernamentales. Según el enfoque del gobierno mexicano, estas áreas deberían regularse, como se ha realizado en el TLCG3 y en los acuerdos con los países de América, según las disciplinas acordadas en el TLCAN.⁵⁰ En el Mercosur, sin embargo, el enfoque es algo distinto. Por ejemplo, este bloque comercial rechaza cualquier apertura indiscriminada de las telecomunicaciones, los servicios financieros y las compras gubernamentales, tal como se establece en el Protocolo de Colonia. Además, también existen diferencias entre Brasil y México en cuanto al régimen de liberalización comercial. Mientras México ha propuesto un acuerdo amplio que incluya un gran universo de productos, muchos de los cuales no eran parte de los acuerdos de alcance parcial suscritos en el marco de la ALADI, Brasil se opone a la inclusión del sector automotriz, equipos de telecomunicaciones, informática y electrodomésticos.⁵¹

Estas diferencias de enfoque explican el poco avance relativo de las negociaciones entre México y el Mercosur. También demuestran el compromiso de México con el modelo de integración “tipo TLCAN”, basado en la apertura radical y la flexibilización de las disciplinas relacionadas con el comercio, como la propiedad intelectual o las compras gubernamentales. De igual manera, señalan que los países del Mercosur mantienen su enfoque menos aperturista y su intención de fortalecer a Sudamérica como región, antes de acceder a una integración hemisférica más profunda.

El ALCA y el regionalismo reactivo en la Cuenca del Caribe

Los países de la Cuenca del Caribe se enfrentan a un escenario bastante distinto al del Mercosur y México. A similitud de este último país, las naciones de la Cuenca del Caribe son altamente dependientes de Estados Unidos en cuanto al comercio y las inversiones. Sin embargo, el Caribe no tiene la importancia estratégica de México, situación que se ha agravado luego de la conclusión de la Guerra Fría. Durante los años setenta y ochenta la Cuenca del Caribe fue objeto de especial

atención en la política exterior de Estados Unidos, debido al activismo del gobierno de Cuba en la zona y a la existencia de gobiernos socialistas en Jamaica, Guyana, Grenada y Nicaragua. Esta situación geopolítica de la Cuenca obligó a Washington a desarrollar políticas de cooperación económica como parte de la estrategia de contención del comunismo en la zona.

La Incitativa para la Cuenca del Caribe (CBI en sus siglas en inglés), programa de cooperación en materia comercial y de inversiones establecido por el gobierno de Reagan en 1983, fue parte de esta estrategia. Mediante la CBI el gobierno estadounidense otorga preferencias arancelarias a los países que reúnan las condiciones establecidas por Washington para poder ingresar en el programa, muchas de las cuales son de marcado contenido político. A lo largo de la década de los años ochenta, la CBI produjo una transformación en varios países de la región, como por ejemplo Jamaica y la República Dominicana, que se han convertido en receptoras de masivas inversiones de Estados Unidos, en especial para establecer industrias maquiladoras. Como consecuencia de la CBI las economías caribeñas se volvieron cada vez más dependientes de las inversiones estadounidenses y del mercado de ese país como destino de sus exportaciones.

Sin embargo, la suscripción del TLCAN ha tenido efectos negativos sobre las preferencias comerciales de la CBI. La mayor cercanía de México al mercado estadounidense sumada a la liberalización arancelaria y de las inversiones incluidas en el TLCAN, convierten a México en un mercado más atractivo que el caribeño. El TLCAN ha provocado una desviación importante de comercio e inversiones hacia México. Así pues, los países de la Cuenca del Caribe se enfrentan a un escenario de alta dependencia económica frente a Estados Unidos, situación que se profundiza en la década de los años ochenta pero, a la vez, sufren un deterioro de su ingreso preferencial al mercado estadounidense que es cada vez “menos preferencial” debido al TLCAN y a los acuerdos suscritos por Estados Unidos en el marco de la OMC.⁵²

Esta dualidad, dependencia comercial y pérdida de importancia estratégica, ha moldeado en gran medida la respuesta caribeña frente al ALCA. La primera reacción fue la promoción de iniciativas dirigidas a restablecer de alguna manera las preferencias perdidas luego del TLCAN. La segunda respuesta fue la promoción de un regionalismo

reactivo, es decir, una simple respuesta frente al proceso de integración que se desarrolla en América del Norte. Este regionalismo reactivo tiene una dimensión subregional y multilateral caribeña. En su primera modalidad consiste en la profundización de los esquemas de integración creados en los años sesenta y setenta, como el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (Caricom). Estas iniciativas de integración fueron relanzadas o, más bien, simplemente adaptadas a la ideología aperturista dominante en la región. En consecuencia, se aplicaron políticas como la liberalización total del comercio y las inversiones y la regulación de las disposiciones sobre propiedad intelectual o compras gubernamentales. La idea central que orienta esta revisión de la integración caribeña es que la flexibilización de las normas sobre el comercio, las inversiones y otros temas relacionados darían una mayor competitividad a las naciones caribeñas y les permitirían recuperar al menos algo del espacio perdido desde la firma del TLCAN.

La segunda dimensión del regionalismo reactivo fue la promoción de una mayor cooperación entre los países de la Cuenca del Caribe. En este sentido, se ha producido un acercamiento político y comercial entre los diversos actores de la zona (los países centroamericanos, el Caribe angloparlante, Cuba, República Dominicana, Colombia, México y Venezuela). Este nuevo regionalismo tiene una dimensión política pero es mayormente económico en el sentido de que se ha desarrollado mediante la firma de un importante número de acuerdos sobre comercio e inversión. La creación de la Asociación de Estados del Caribe es parte de este esfuerzo para promover un nuevo regionalismo caribeño que incluya a todos los países de la zona en un marco común de cooperación e integración. Para autores como Serbin⁵³, aunque la AEC tiene objetivos bastante amplios, su surgimiento obedeció en gran medida al interés de los países de la Cuenca de crear un ámbito institucional común desde el cual negociar con Estados Unidos, ya fuese la adhesión al TLCAN o el ingreso al ALCA.

NOTAS

- ¹ Véase Kreklewich, Robert J., *North American Integration: Interplay of World Order, State & Production*, Occasional Papers in Latin American and Caribbean Studies, 2, April 1991, Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC), York University, Ontario, Canada, p. 9.
- ² Tobón Londoño, Gustavo, “Las relaciones hemisféricas: ¿Una nueva era?”, *Universitas*, Bogotá, 2, 1991, p. 134.
- ³ *Ibíd.*, p. 157.
- ⁴ Gerbier, Bernard, “La continentalisation, véritable objet de la mondialisation”, *La Pensée*, 309, janvier-mars, 1997, p. 27.
- ⁵ Oman, Charles, “Globalización: la nueva competencia”, en Moneta, Carlos y Carlos Quenan (editores), *Las Reglas del Juego. América Latina, globalización y regionalismo*, Buenos Aires, Corregidor, 1994, pp. 25-30.
- ⁶ *Ídem.*
- ⁷ Gerbier, *op. cit.*, p. 35.
- ⁸ Strange, Susan, *States and Markets*, 2da ed, London, Pinter, 1988.
- ⁹ Mistry, Percy S, “Open Regionalism: Stepping Stone or Millstone toward an Improved Multilateral System?”; en Teunissen, Jan Joost (editor), *Regionalism and the Global Economy. The Case of Latin American and the Caribbean*, The Hague, FONDAD, 1995, pp. 14-15.
- ¹⁰ Krugman, Paul, “Regionalism versus Multilateralism: Analytical Notes”, en De Melo, Jaime y Arvind Panagariya (editors), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Centre for Economic Policy Research, 1995, p. 74.
- ¹¹ Bobbio, Norberto, “Disgregación-globalización”, *Cuadernos Americanos*, México, UNAM, nueva época, IX: 5 (53), septiembre-octubre, 1995, p. 110.
- ¹² Hine, Robert C., “Regionalism and Integration of the World Economy”, *Journal of Common Market Studies*, XXX: 2, 1992, p. 115.
- ¹³ Agosín, Manuel R. y Diana Tussie, “Globalización, regionalización y nuevos dilemas en la política de comercio exterior para el desarrollo”, *El Trimestre Económico*, LX: 3 (239), julio-septiembre, 1993, p. 576.
- ¹⁴ Moneta, Carlos J., “Espacios económicos e inserción externa: nuevos parámetros”, *Capítulos Sela*, 50, abril-junio, 1997, p. 38.
- ¹⁵ Kaufman Purcell, Susan, “Las Políticas estadounidenses hacia América Latina después de la Guerra Fría”, *Revista Occidental*, 8:3, 1991, p. 289.

- ¹⁶ Hakim, Peter, “The United States and Latin America: Good Neighbours Again?”, *Current History*, 91: 562, February, 1992, p. 51; Hurrell, Andrew, “Latin America in the New World Order: a Regional Bloc of the America?”, *International Affairs*, 68: 1, 1992, p.124.
- ¹⁷ Meller, Patricio, “América Latina en un eventual mundo de bloques económicos”, en Butelman, Andrea y Patricio Meller (compiladores), *La estrategia comercial chilena para la década del noventa*, Santiago, CIEPLAN, 1992, p. 63.
- ¹⁸ Whalley, John, “Custa and NAFTA: Can WHFTA be far Behind?”, *Journal of Common Market Studies*, XXX: 2, June, 1992, p. 126.
- ¹⁹ Payne, Anthony, “The United States and its Enterprise for the Americas”, en Gamble, Andrew and Anthony Payne, *Regionalism and World Order*, London, McMillan 1996, p. 106.
- ²⁰ Bouzas, Roberto, “El regionalismo en el Hemisferio Occidental: el Nafta, el MERCOSUR y Después”, *Desarrollo Económico*, 36, verano, 1996, pp. 87-108.
- ²¹ *Ibidem*, p. 98.
- ²² *Ídem*.
- ²³ Bulmer-Thomas, Victor, “El Área de Libre Comercio de las Américas”, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre, 1998, pp. 243-258.
- ²⁴ Bouzas, “El regionalismo en el Hemisferio Occidental...”, *op. cit.*, p. 99.
- ²⁵ *Ibidem*, p. 100.
- ²⁶ Fritsch, Winston “Integración económica: ¿Conviene la discriminación comercial?”, en Bouzas, Roberto y Nora Lustig (editores), *Liberalización comercial e integración comercial. De NAFTA al MERCOSUR*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., 1992, p. 4.
- ²⁷ Grunwald, Joseph, “El escabroso camino hacia la integración hemisférica. Análisis regional de antecedentes orientados al futuro”, *El Trimestre Económico*, LX (3): 239, julio-septiembre, 1993, p. 725.
- ²⁸ Regueiro, Lourdes María, “Integración latinoamericana”, *Realidad Económica*, 131, abril-mayo, 1995, p. 89.
- ²⁹ De Noronho Goyas, Durval, “Brazil, MERCOSUL and the FTAA. Legal and Strategic Considerations”, *UNISA Latin American Report*, Pretoria, 13: 1, 1997.
- ³⁰ *Ibidem*, p. 6.
- ³¹ Chudnovsky, Daniel, “El futuro de la integración hemisférica: el MERCOSUR y la Iniciativa para las Américas”, *Desarrollo Económico*, 32: 128, enero-marzo, 1993, pp. 504-505.
- ³² *Ibidem*, p. 505
- ³³ “NAFTA cambia relaciones de poder en América Latina”, *Revista del MERCOSUR*, 16, pp. 13-16.

- ³⁴ De Noronho Goyas, op. cit., p. 6.
- ³⁵ Citado en Rojas Aravena, Francisco, “El Cono Sur latinoamericano y la Iniciativa para las Américas”, *Estudios Internacionales*, XXVI: 19, enero-marzo, 1993, p. 116.
- ³⁶ Hurrell, Andrew, “Regionalism in the Americas”, en Hurrell, Andrew and Louise Fawcett (editors), *Regionalism in World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 275.
- ³⁷ Menem, Carlos Saúl, “Argentina y el NAFTA”, en López, Ney (editora), *El Parlamento Latinoamericano frente al NAFTA*, San Pablo, Parlamento Latinoamericano, 1993, pp. 26-27
- ³⁸ Erzan, Refik y Alexander Yeats, “Free Trade Agreements with the United States: What’s in it for Latin America?”, Washington, World Bank, 1992.
- ³⁹ Da Motta Veiga, Pedro, “El MERCOSUR y el proceso de construcción del ALCA”, *Integración y Comercio*, 1:3, septiembre-diciembre, 1997, p. 16
- ⁴⁰ Ricupero, Rubens y Sérgio Amaral, “O NAFTA e o Brasil”, *Política Externa*, 1: 1, junho 1993, p. 97.
- ⁴¹ Da Motta Veiga, “El MERCOSUR y el proceso...”, op. cit., p. 16.
- ⁴² Hinojosa-Ojeda, Raúl y Jeffrey D. Lewis y Sherman Robinson, “MERCOSUL e NAFTA: Convergência e divergência na integração nas Américas”, en Dos Reis Velloso, Joao Paulo (coordinador), *MERCOSUL&NAFTA. O Brasil e a integração hemisférica*, Rio de Janeiro, Livraria José Olimpio Editora S.A, 1995, pp. 141-231.
- ⁴³ Botafogo Gonçalves, José “A Integração hemisferica em perspectivas”, *Boletim de Diplomacia Económica*, 20-21, 1996-97, (en línea), www.mre.br/getec/WEBGETER/BRE/2021, (consulta: 24/10/1998).
- ⁴⁴ Wolf, Maurice, “Americas Choice. The Slow Path to Global Trade Cooperation”, en López Alyllón, Sergio (editor), *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas*, México, UNAM, 1997, p. 87.
- ⁴⁵ *Ibidem*, p. 87
- ⁴⁶ Véase González, Guadalupe y Jorge Chabat, “México’s Hemispheric Option in the Post-Cold War Era”, en Mace Gordon and Jean-Philippe Therien (editors), *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, London-Boulder, Lynne Rienner, 1996, p. 99.
- ⁴⁷ Véase Rosas, María Cristina, “Del TLCAN al libre comercio hemisférico: ¿es deseable y posible ampliar el tratado norteamericano de libre comercio a otros países?”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, quinta época, XI: 161, julio-septiembre, 1995, pp. 89-107.
- ⁴⁸ Green, Rosario, “O México e os esquemas de liberalização comercial e integração economica no hemisferio”, *Política Externa*, 2:1, junho, 1993, p. 68.

- ⁴⁹ Pfeifer, Alberto, “Considerações sobre a estratégia de inserção hemisférica do México”, en Guilhom Albuquerque, J.A and Altemani de Oliveira, H. (Organizador), *A ALCA o os blocos internacionais*, 2, São Pablo, FTD Editorial, 1998.
- ⁵⁰ Véase Zabludovsky Tupen, Jaime, “El Acuerdo México-MERCOSUR: la perspectiva mexicana”, en Robledo Rincón, Eduardo (coordinador), *México-MERCOSUR: un enfoque desde la relación México-Argentina*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Cámara de Comercio Argentina-Mexicano, Embajada de México, Aguila y Sol, 1997, pp. 103-110.
- ⁵¹ Rosas, María Cristina, *La integración latinoamericana en transición: la difícil cooperación entre los socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y los del Mercado Común del Sur tras la segunda Cumbre de las Américas*. Paper prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association (LASA). The Palmer Hilton House, Chicago, Illinois, USA. September, 1998, p. 7.
- ⁵² Véase Pantoja, Emilio y James C. Dietz, “L’ALENA, restructurations économiques et industrialisation centré sur l’exportation dans la Caraïbe”, *Pouvoirs dans la Caraïbe. Revue du Centre de Recherche sur les Pouvoirs Locaux dans la Caraïbe*, 8:9, 1996, pp. 85-97.
- ⁵³ Serbin, Andrés “ACS: Future of the Region”, *Caribbean Affairs*, 7:2, May-June, 1994, pp. 10-26.

Capítulo VII

El proceso de negociaciones del ALCA

Al analizar el proceso de negociaciones del ALCA se puede observar que, en términos prácticos, la cuestión ha sido tomar como punto de partida los acuerdos del TLCAN que en muchas áreas supera los compromisos que se han acordado en el ámbito de la OMC. El conflicto ha tenido como actores principales a Estados Unidos y el Mercosur, aunque recientemente Venezuela se sumó a los críticos del proyecto.

En las negociaciones realizadas, países como Brasil han rechazado incluir en los acuerdos comerciales aquellos temas que han sido polémicos en la OMC¹ pues significaría aceptar un tipo de integración cuyo resultado sería la absorción del Mercosur por parte del ALCA, una situación que las élites mercosurianas no aceptan. Autores como Haggard relativizan este aspecto. Considera que el Mercosur es en ciertos aspectos un proceso “más profundo” que el TLCAN, pues se propone establecer un mercado común, además de hacer mención de medidas como la coordinación de las políticas macroeconómicas, la integración física, la armonización de las políticas industriales. Por ello, afirma Haggard que “las diferencias entre los acuerdos en el hemisferio no se refieren simplemente a su ‘profundidad’ sino a la variación en los intereses de las políticas nacionales que los orientan”.²

Sin embargo, no parece exacto considerar al Mercosur un esquema de “integración profunda” porque se proponga la creación de un mercado común. Este análisis se basa en la idea de un proceso de integración dividido en etapas como fue propuesto en los años sesenta; las etapas se

iniciarían en una zona de preferencias aduaneras hasta alcanzar la unión económica, en la que se produciría una profundización de la integración al superarse cada una de ellas. En este contexto, un mercado común o incluso una unión aduanera (como el Mercosur) sería un tipo más profundo de integración que la zona de libre comercio representada en el TLCAN. Esta interpretación ha sido superada por el nuevo regionalismo pues, como ya se ha analizado, el TLCAN es un nuevo modelo comercialista que aunque no se plantea trascender la creación de una zona de libre comercio, se propone al mismo tiempo la regulación de sectores claves de la economía.³ Sobre estos sectores existen divergencias con el Mercosur, que los reglamenta con mucha menor profundidad y que no acepta que el TLCAN sea el modelo para una eventual normativa hemisférica.

Las diferencias de forma

Las diferencias entre Estados Unidos y el Mercosur se manifestaron con toda crudeza durante la llamada fase brasileña de negociación del ALCA. Primero surgieron diferencias sobre la forma que debían adoptar las negociaciones. Desde la realización de la Cumbre de Miami (1994) hasta la reunión ministerial de Cartagena (1996), se habían planteado cuatro alternativas:

- Convergencia de los acuerdos bilaterales o subregionales existentes;
- Ampliación de un(os) acuerdo(s) a todo el hemisferio;
- Negociación de un nuevo acuerdo hemisférico de libre comercio, manteniendo los acuerdos ya existentes.
- Adopción de una estrategia de “*two o more tracks*”, en la que existen países núcleos que asumen la totalidad de los compromisos del ALCA y países periféricos que asumen de forma gradual las obligaciones del acuerdo hemisférico.⁴

A partir de la reunión de Florianópolis, Brasil, celebrada en septiembre de 1996, se comenzó a discutir sobre estas diversas hipótesis de negociación y emergieron entonces las diferencias entre Estados Unidos y el Mercosur.⁵ En Belo Horizonte, se presentaron cuatro propuestas: Brasil en nombre del Mercosur, Canadá, Estados Unidos y Jamaica en nombre de la Comunidad del Caribe (Caricom).

El Mercosur proponía que la negociación debía realizarse en tres etapas en las cuales se discutirían temas específicos. En la primera, que se desarrollaría entre 1998 y 1999, se trataría la facilitación del comercio, como los procedimientos aduaneros y las medidas sanitarias. En la segunda, entre 2000 y 2002, se discutirían temas distintos a la facilitación del comercio, como la eliminación de las barreras no arancelarias y la creación de un sistema de solución de conflictos, pero sin entrar en negociaciones sobre acceso a los mercados, que se considerarían en la tercera etapa, entre 2003 y 2005. El Mercosur rechazó siempre negociar el ingreso a los mercados sin antes discutir las normas de facilitación del comercio. Carlos Escudé describe de la siguiente manera lo que significaría negociar como lo proponía Estados Unidos:

Si esta agenda se aceptara, caeríamos en una celada que potenciaría el poder del poderoso. Reconocido el derecho a acceder a nuestros mercados, nos encontraríamos en un brete en la negociación de estas reglas de juego. Cada dificultad y demora serían percibidas desde Estados Unidos como el producto de la mala fe, y serían sancionadas con discriminaciones directas e indirectas, abiertas y encubiertas, contra nuestro comercio (...) En cambio, si no caemos en la celada, si no negociamos reducciones de tarifas antes que las reglas de juego estén claras y consensuadas, se reduce el margen para los malos entendidos y disminuyen las excusas para la presión, la extorsión y la discriminación.⁶

Esta propuesta se contradecía con la que presentaba Estados Unidos que, inicialmente, propuso negociar en dos etapas. Primero se discutiría sobre la apertura de los mercados y luego, las normas de facilitación del comercio (derechos compensatorios, cláusulas de salvaguardia). Posteriormente, se sumaron Canadá y Jamaica en la proposición de una negociación simultánea de todos los temas y sectores según el procedimiento de la Ronda Uruguay. La posición canadiense y jamaíquina, apoyada por Estados Unidos, se impuso en la reunión de Playa Conchal, Costa Rica, celebrada en octubre de 1997.

En marzo de 1998, en la cuarta reunión ministerial del ALCA celebrada en San José de Costa Rica, concluyó la fase de pre-negociación y se iniciaron las discusiones formales para organizar el ALCA. En San José se creó el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) y

se decidió crear una zona de libre comercio en la que se eliminarían de forma gradual las barreras al comercio de bienes y servicios y a las inversiones. Se acordó el año 2005 como fecha límite para concluir las negociaciones, pero debían alcanzarse resultados concretos a fines de los años noventa. Estos compromisos fueron ratificados en la Cumbre de Jefes de Estados y de Gobierno realizada en Santiago de Chile en abril de 1998, en la que se optó por un esquema negociador estructurado de la forma siguiente:⁷

- La Reunión de Ministros: órgano responsable de la supervisión y dirección de las negociaciones que se reuniría cada 18 meses.
- El CNC: formado por los Vice-Ministros Responsables de Comercio, encargados de la orientación permanente de las negociaciones. Debe reunirse al menos cada semestre.
- Nueve Grupos de Negociación: acceso a los mercados; inversiones, servicios, compras gubernamentales, solución de las controversias; agricultura, derechos de propiedad intelectual, subsidios, antidumping y derechos compensatorios, y política de competencia.
- Tres instancias no negociadoras: Grupo Consultivo sobre las Economías Pequeñas, Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil y el Comité Conjunto de Expertos de Gobierno y del Sector Privado sobre el Comercio Electrónico.

En Santiago también se decidió que la Presidencia del Proceso del ALCA sería rotativa. Entre mayo y octubre de 1998 correspondería a Canadá; entre noviembre de 1999 y abril de 2001 a Argentina, entre mayo de 2001 y octubre de 2002 a Ecuador y entre noviembre de 2002 y noviembre de 2004 a Brasil y Estados Unidos. Los Grupos de Negociación se reunirían en una sede única, donde se instalaría una Secretaría Administrativa que apoyaría las negociaciones. Esta también sería rotativa: Miami entre 1998 y 2001; Panamá entre 2001 y 2003 y Ciudad de México entre 2003 y 2004.

Las diferencias de fondo

A pesar de haberse resuelto los conflictos sobre la forma del proceso de negociación, se mantuvieron diferencias de fondo. Desde la Reunión Ministerial de Denver, en junio de 1995, Estados Unidos

intentó establecer la agenda de negociación adoptando un enfoque maximalista según el cual el ALCA debería mejorar los compromisos de la OMC. Esto significaba que los países latinoamericanos deberían suscribir diez acuerdos sectoriales “cero por cero”⁸ en los que se aceleraban los compromisos de la Ronda Uruguay en temas como las compras gubernamentales, la propiedad intelectual o el comercio de servicios. La respuesta latinoamericana fue negativa. Se señalaba que los compromisos de la OMC fueron resultado de un “balance” obtenido en la Ronda Uruguay y que no debían ser tocados, a menos que Estados Unidos estuviera dispuesto a hacer concesiones similares, como acelerar el desmontaje del Acuerdo Multifibras o limitar el uso de las normas antidumping y los derechos compensatorios.⁹ Frente a las propuestas de “integración profunda” tipo TLCAN, los países latinoamericanos presentaron, en Denver, contrapropuestas como el apoyo técnico para continuar las reformas arancelarias, la facilitación de comercio para las pequeñas y medianas empresas, el financiamiento de la infraestructura y un trato especial para las economías pequeñas del hemisferio.

Según Haggard, los resultados de la Conferencia Ministerial de Denver fueron decepcionantes, pues la estrategia de Estados Unidos de presentar una lista de demandas sin una reciprocidad aparente fue rechazada por los países latinoamericanos, en especial por Brasil y el Mercosur. Se rechazó cualquier aceleración de los compromisos de la OMC o la inclusión de temas controversiales como los derechos laborales y ambientales.¹⁰ Se aprobó la creación de 7 Grupos de Trabajo, lo que se acercaba más a la propuesta brasileña de 5 que a la estadounidense de 11. Entre estos grupos había uno sobre las pequeñas economías, como lo habían solicitado algunos países latinoamericanos y caribeños. Estos grupos se dedicaron a compilar información sobre la legislación existente en materia de comercio, inversiones, propiedad intelectual, etc.

Las diferencias sobre el fondo de la negociación se mantuvieron en la Reunión Ministerial de Recife (febrero de 1997). La primera de estas divergencias se refería al alcance del acuerdo, ya que mientras Estados Unidos planteaba el establecimiento de normas OMC-plus, el Mercosur rechazaba este tipo de compromiso. El bloque sudamericano se oponía a cualquier apertura indiscriminada de las telecomunicaciones, los servicios financieros y los programas de compras

gubernamentales, tal como se había realizado en el TLCAN; esa medida era contraria al Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones que permite a los Estados reservar a ciudadanos del Mercosur las operaciones de los sistemas telefónicos, la propiedad de medios de comunicación, la participación en servicios de intermediación financiera y las ofertas de contratos sobre adquisiciones oficiales.¹¹ De igual manera, existían conflictos en cuanto a las normas de origen, la propiedad intelectual, la reglamentación de las barreras no arancelarias, las normas antidumping y los derechos compensatorios. Estados Unidos solicitaba la inclusión de temas laborales y ambientales, lo que era rechazado por el Mercosur, a menos que se comprobara su vinculación al comercio y la maduración de su tratamiento en el plano multilateral.¹² Finalmente, existían divergencias sobre el sistema de solución de conflictos.

Estas diferencias se mantuvieron en la Cumbre de Santiago y Québec. En esta última, la posición de Brasil fue clara. Aceptando que era ya inevitable la negociación del ALCA, voceros gubernamentales manifestaron en reiteradas ocasiones cuál era el tipo de integración hemisférica apoyada por Brasilia. Fernando Henrique Cardoso, en su discurso en Québec, fue claro al respecto al señalar:

El ALCA será bienvenido si su creación fuese un paso para dar acceso a los mercados más dinámicos, si, efectivamente, fuera el camino para reglas compartidas sobre el antidumping, si redujera las barreras no arancelarias, si evitase distorsiones proteccionistas de buenas reglas sanitarias, si, al proteger la propiedad intelectual, promoviese, al mismo tiempo, la capacidad tecnológica de nuestros pueblos. Y además, si fuese más allá de la Ronda Uruguay, al corregir las asimetrías entonces cristalizadas, sobretudo en el área agrícola. Si no es así, sería irrelevante o, en la peor de las hipótesis, indeseable.¹³

Meses después de la Cumbre de Quebec, el gobierno brasileño adoptó una línea dura frente al ALCA. En diciembre de 2001, Cardoso criticó la versión de *fast track* que se había presentado al Congreso estadounidense, afirmando que las futuras negociaciones del ALCA dependerían de la apertura de todos los mercados y del fin del proteccionismo. El canciller Celso Lafer se unió a las objeciones de Cardoso,¹⁴ y manifestó que “Brasil actuará de forma ‘simétrica o recíproca’ ante

las posibles restricciones estadounidenses a las negociaciones del ALCA”. Añadió que “cuanto más restrictiva sea la versión de la TPA (*Trade Promotion Authority*), más restrictiva será la posición de Brasil en la materia”.¹⁵ El descontento incluyó al Congreso brasileño, que aprobó el 12 de diciembre, por unanimidad, un llamado a “retirarse de las negociaciones del ALCA si persisten las restricciones de *vía rápida* a la autoridad”.¹⁶

Estado actual de las negociaciones

El proceso de negociación ha continuado desde la Cumbre de Quebec. Sin embargo, como lo señalan Bouzas y Da Motta Veiga, “su evolución refleja el deterioro del ambiente político y económico en que se desarrollan”.¹⁷ Por una parte, el escenario económico se ha deteriorado en toda la región. En Estados Unidos, la reactivación económica ha sido mucho más lenta que lo previsto afectando el modesto desempeño económico de México, país altamente dependiente de los altibajos de su vecino norteño. En América Latina, la crisis en Argentina y en Uruguay y los temores de su expansión a Brasil han influido en el proceso hemisférico. Por otra parte, la situación política es cambiante en la región. Estados Unidos y Brasil, los dos actores estelares del proceso de integración hemisférica, han atravesado coyunturas electorales cuyo desarrollo y resultados afectan el proceso de negociaciones. Además, están activos los grupos anti-ALCA en el mundo político estadounidense, que alegan que el ALCA significa mayores pérdidas de empleos y deterioro ambiental.

En Brasil, el triunfo de Luiz Inácio *Lula* da Silva, abiertamente opuesto en diversas ocasiones al modelo de integración del ALCA, genera dudas sobre la posición de Brasil en el proceso de negociaciones. En una entrevista otorgada al diario caraqueño *El Nacional* en octubre de 2002, Lula afirmó que el ALCA significaba “anexión” más que integración, por lo que reclamó la unidad de los países latinoamericanos para enfrentar a los grandes bloques económicos mundiales y no correr el riesgo de “volver a ser colonias”.¹⁸ Una vez electo presidente, Lula ha mantenido sus críticas al ALCA, aunque usando un lenguaje más moderado. En un artículo publicado en *Foreign Affairs*, Lula expresa que Brasil tiene interés en el ALCA por diversas razones, entre las

que señala la necesidad de ampliar las exportaciones brasileñas para imprimir un nuevo dinamismo al sistema productivo y equilibrar las cuentas externas.¹⁹ Sin embargo, el presidente brasileño observa que el ALCA tropieza con tres dificultades. En primer lugar, existe una enorme disparidad entre la economía estadounidense y la del resto de los países del hemisferio, lo que hace necesarias políticas compensatorias para evitar que aumente. En segundo lugar, Estados Unidos mantiene medidas proteccionistas, especialmente no arancelarias que afectan profundamente a las exportaciones brasileñas. Finalmente, Estados Unidos actúa de forma selectiva “cuando propone que algunos asuntos, cuya solución presenta dificultades en el ALCA, se discutan en la OMC, mientras, al mismo tiempo, intentan apresurar, en la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas, la discusión de temas más complejos, aún no resueltos en la OMC”.²⁰

Días después de ser electo, voceros del gobierno de Lula manifestaron el interés del nuevo gobierno de negociar un acuerdo bilateral entre Estados Unidos y el Mercosur. El diputado Aloizio Mercadante, miembro del Partido de los Trabajadores y cercano a Lula, señaló que el interés en la negociación bilateral no significaba que Brasil pretendiese abandonar la negociación del ALCA sino que quería negociar directamente con Estados Unidos aspectos que sólo interesan al Mercosur.²¹ Si esto ocurriera, el proceso del ALCA se debilitaría de forma considerable.

Venezuela se ha unido a Brasil (y al Mercosur) en su crítica al ALCA. El presidente Hugo Chávez Frías ha manifestado sus reservas frente al proceso de integración hemisférica. En un discurso en Caracas al inaugurar la sede del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Chávez declaró: “El ALCA es una opción, no es nuestro destino. Ya veremos si nos conviene o no, pero yo, Hugo Chávez, creo que no nos conviene. Sin embargo, estamos ahí, vamos a ver qué es lo que pasa con las negociaciones”.²² Meses después, en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Isla de Margarita, Venezuela, en diciembre de 2001, Chávez reiteró su rechazo al ALCA y en vez de ello propuso la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), como alternativa a la propuesta estadounidense. Durante el año 2002, diversos voceros del gobierno venezolano manifestaron sus reservas ante la propuesta hemisférica y el Ministro de Producción de Venezuela, Ramón Rosales, anunció que el gobierno venezolano

convocaría un plebiscito en el año 2003 para decidir si Venezuela debe ingresar al ALCA.²³

Acercándose a la estrategia brasileña, el gobierno venezolano ha planteado una mayor profundización y consolidación de la integración entre la CAN y el Mercosur. En la VI Reunión Ministerial del ALCA, realizada en Quito en noviembre de 2002, el Ministro Rosales afirmó que Venezuela anteponía la consolidación de la integración sub-regional entre la CAN y el Mercosur a la creación del ALCA. Para Rosales, “el bloque CAN-Mercosur es la base de un desarrollo de la integración en Sudamérica, que se observa de forma similar en Centroamérica, lo que induce a pensar que el ALCA podría surgir del fortalecimiento de los grupos subregionales”. Insistió en señalar que para Venezuela “primero es CAN-Mercosur y después el ALCA”, y reiteró que “tal vez el proyecto continental aún debía esperar más tiempo de lo previsto para hacerse realidad”.²⁴ Confirmando esto, en febrero de 2003, el viceministro de Industria de Venezuela, Víctor Álvarez y el viceministro de Comercio, Carlos Masiá, manifestaron que el ALCA debía comenzar en el año 2015, es decir, diez años más tarde de la fecha establecida desde la Cumbre de Miami.²⁵

A todos estos factores se añade el efecto que generan las medidas proteccionistas aprobadas por el gobierno de George W. Bush en 2003 en materia agrícola y siderurgia, que evidencian un débil compromiso con el reiterado discurso estadounidense en favor del libre comercio. La aplicación de barreras a las importaciones del acero y la aprobación de la nueva ley agrícola que incrementa de forma sustancial los subsidios a la agricultura estadounidense, son ejemplos de una estrategia comercial centrada en el proteccionismo y el unilateralismo.²⁶ Esta política ha recibido una respuesta contundente de parte de los países latinoamericanos, en particular de Brasil. El entonces ministro de Agricultura, Marcus Pratini de Moraes, manifestó que la nueva ley agrícola “hace inviable el ALCA”. Señaló que “con el aumento de los subsidios, ahora son inviables las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (...) Esa ley perjudicó las negociaciones (...) Además de perjudicar todas las negociaciones comerciales internacionales, incluyendo el ALCA, la nueva ley podrá tener un efecto perjudicial sobre los precios de los productos exportados por Brasil”.²⁷

También genera interrogantes la nueva estrategia de Estados Unidos de promover acuerdos bilaterales de libre comercio con países de

la región. En una visita realizada a los países del Cono Sur, el entonces Secretario de Estado Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental Otto Reich señaló: “El presidente (George) Bush menciona el ALCA para el año 2005 cada vez que tiene oportunidad. Esa es la meta y no vemos razón por la cual tenemos que cambiarla (...) Si tenemos que llegar a esta meta por acuerdos bilaterales, como con Chile se hace, si podemos hacerlo por la vía regional, lo hacemos también (...) El objetivo es eliminar todas las barreras al comercio”.²⁸ Siguiendo los criterios expresados por Reich, Estados Unidos ha concluido sus negociaciones con Chile. Los países del Mercado Común Centroamericano han iniciado reuniones preparatorias para iniciar negociaciones comerciales con Washington. Uruguay, Colombia, Perú y la Caricom han manifestado su interés en una negociación bilateral con Estados Unidos. Los países de la Caricom, en particular, se muestran cada vez más preocupados por la pérdida de las preferencias arancelarias que les otorga la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, que ya ha perdido fuerza desde la aplicación del TLCAN. El ALCA agravará esta situación. Como afirman Bouzas y Da Motta Veiga, “todos estos desarrollos tienden a debilitar la base de apoyo del proyecto hemisférico y alientan la búsqueda, tanto por parte de Estados Unidos como de los países latinoamericanos, de acuerdos preferenciales múltiples que puedan ser competitivos con el ALCA”.²⁹

A pesar de estas dificultades, el proceso del ALCA continúa. Cumpliendo la Declaración Ministerial de Buenos Aires, las negociaciones de acceso a los mercados comenzaron el 15 de mayo de 2002, divididas en 5 cinco grupos: agricultura, acceso a los mercados, inversiones, servicios y compras gubernamentales. En la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) se preveía que el 15 de mayo se debían definir los métodos y las modalidades de la negociación, de manera que las ofertas de concesiones comenzaran a realizarse con base en esos métodos y modalidades. Sin embargo, las cosas no se desarrollaron de la forma prevista. La convergencia sobre la negociación en cada grupo era mínima al acercarse la reunión del CNC, lo que obligó a que éste se reuniera dos veces en un plazo de tres semanas. El resultado de estos encuentros fue un consenso mínimo sobre la forma de continuar la negociación. Como afirman Bouzas y Da Motta Veiga, este “consenso mínimo se alcanzó mediante la adopción de un lenguaje vago y genérico en aquellos temas en que las divergencias en los grupos de

negociación eran explícitas y profundas”.³⁰ En este consenso mínimo se evitó un pronunciamiento sobre temas polémicos como la definición del arancel base a partir del cual se debían iniciar las negociaciones de apertura de los mercados.

Hasta las reuniones del CNC realizadas en abril de 2002 en Isla de Margarita (Venezuela) y en Panamá, la forma de la negociación consistía en la definición de los métodos y las modalidades, antes de iniciar el intercambio de concesiones. Esta estrategia tenía ya varios años, y sus resultados habían sido bastante modestos. A partir de las dos reuniones señaladas, las negociaciones se desarrollaron en dos frentes. Los grupos de negociación continuaron revisando el borrador del Acuerdo presentado en la Reunión Ministerial de Buenos Aires, de manera de tener una versión más acabada para la VII Reunión Ministerial, que se celebraría en Quito en octubre de 2002.³¹ El 18 de octubre de 2002, el CNC alcanzó un consenso en cuanto a ciertos aspectos del método y las modalidades de negociación. En el Documento FTAA. TNC/20/Rev, se establecen las instrucciones generales a los Grupos de Negociación, que entre otras cosas ordenaba:

1. La presentación de las ofertas en bienes agrícolas y no agrícolas, servicios, inversiones y compras del sector público se efectuará de conformidad con el siguiente calendario:

- Presentación de ofertas: entre el 15 de diciembre de 2002 y el 15 de febrero de 2003.
- Presentación de solicitudes de mejoramiento de las ofertas: entre el 16 de febrero de 2003 y el 15 de junio de 2003.
- Inicio del proceso para la presentación de ofertas revisadas: 15 de julio de 2003.

2. El acceso por parte de un país a las ofertas de los demás países sólo podrá ser efectivo una vez que haya presentado su respectiva oferta.

3. Se proporciona asistencia técnica a los países que lo requieran, en la preparación de sus ofertas de compras del sector público. Estos países debían presentar esas ofertas a más tardar el 15 de julio de 2003.³²

En cuanto al arancel de base, este documento señala que será el arancel de “la nación más favorecida” (NMF) aplicado a la fecha de la notificación. Tal notificación se debía realizar entre el 15 de agosto y el 15 de octubre de 2002. La Caricom debe hacer lo posible

por notificar su arancel base antes de la reunión Ministerial de Quito, pero en todo caso a más tardar el 14 de diciembre de 2002. El arancel base que utilizarán los países de la Caricom para una lista limitada de mercancías no será superior al que dispongan las obligaciones de la OMC. Las agrupaciones subregionales que tuviesen un arancel externo común notificarán este arancel para los fines del arancel base, aunque alguno de los países miembros esté utilizando las excepciones temporales a la Asociación de Estados del Caribe (AEC). Se mantenía la posibilidad de ajustarlo hasta el 15 de abril de 2003, cuando será notificado para los efectos del arancel base.³³

Para los grupos de países que estén aplicando un arancel externo común se considerará como arancel base el vigente al 1 de enero de 2004, que será igual al notificado hasta el 15 de abril de 2003. Este compromiso fue ratificado en la Séptima Reunión Ministerial celebrada en Quito a fines de octubre de 2002. Sin embargo, subsistían importantes diferencias en cuanto al método y las modalidades de presentación de las ofertas. Roberto Bouzas y Pedro da Motta Veiga han señalado que “el lanzamiento de las negociaciones de acceso a mercados en los cinco grupos de negociación y el establecimiento del cronograma para el intercambio de ofertas de acceso a mercados se realizarán a costa de una estrategia de evitar las cuestiones críticas en torno a la definición de métodos y modalidades en todos los cinco grupos”.³⁴ Por ejemplo, la oferta en materia de acceso a mercados de bienes comenzó sin que se hubiese alcanzado un consenso sobre los métodos para otorgar concesiones arancelarias, una cuestión esencial para el modelo de liberalización que se aplicará en el período de transición del ALCA. El Mercosur es favorable a la vigencia del principio de nación más favorecida regional (lista única de ofertas hecha por cada país para todos los demás socios), mientras que Estados Unidos favorece la presentación de varias listas de ofertas de liberalización, según los socios a los que se destinan tales listas.³⁵

En todo caso, en materia de bienes y servicios, prácticamente todos los países presentaron las ofertas antes de la fecha límite prevista (15 de febrero de 2003). El Mercosur, la CAN y el CA-4 presentaron ofertas comunes, pero lo hicieron con diferencias internas en cuanto a su cobertura y arquitectura. Estados Unidos, por su parte, presentó 4 listas de ofertas de acceso a los mercados según grupos de países. Los países restantes hicieron una oferta única, aunque algunos reclama-

ron un tratamiento especial para las economías de menor desarrollo económico relativo.³⁶

En el Grupo de Negociación de Inversiones (GNIN) aún subsisten diferencias sobre el concepto de inversiones cubiertas en el acuerdo (inversión extranjera directa, inversión de cartera, inversiones financieras, etc.). También se discute sobre la interfaz con las negociaciones de servicios, es decir, si la prestación de servicios a través de la presencia comercial (modo 3 en el Acuerdo General sobre Comercio en Servicio GATS/Inversión en el TLCAN) será tratada como comercio de servicios o como inversión. De igual manera, se discute si el acuerdo cubrirá cuestiones relacionadas con el acceso a los mercados (establecimiento) o será sólo un acuerdo de protección a las inversiones existentes (mientras las condiciones de acceso continuarán siendo reguladas por las legislaciones nacionales, como lo propone el Mercosur). Finalmente, tampoco existe consenso sobre la extensión de las disciplinas del Acuerdo a los gobiernos subnacionales ni sobre la concesión de incentivos a la inversión.³⁷

En el Grupo de Negociación de Servicios (GNSV) existen aún fuertes divergencias entre el Mercosur y el TLCAN. El Mercosur, apoyado por algunos países de la CAN y de la Caricom, propone un acuerdo que siga el modelo del GATS e incluya la presencia comercial (modo 3 de prestación) en el campo de los servicios, definiendo como metodología de negociación la presentación de listas positivas de ofertas de liberalización (por sectores y modos de prestación). Los países del TLCAN, apoyados por Chile y Costa Rica, aprueban la adopción del modelo del capítulo de servicios del TLCAN, que incluye listas negativas de reservas, presencia comercial (modo 3) en el capítulo sobre inversiones y limitación de la cobertura del capítulo de servicio a los modos de prestación de servicios transfronterizos. Se mantienen igualmente las diferencias sobre la aplicación de las disciplinas y reglas a las unidades subnacionales de los gobiernos.³⁸

En el Grupo de Negociación sobre Compras Gubernamentales (GNCG) existían discrepancias. Los países del Mercosur proponen que el acuerdo sólo incluya a las instancias federales de gobierno, comprendiendo a aquellas entidades gubernamentales regidas por normas de contratación pública. Estados Unidos, Chile y algunas economías pequeñas, en cambio, plantean la inclusión de las instancias subfederales. Canadá se opone a dicha extensión a menos que Estados

Unidos elimine el tratamiento discriminatorio a favor de las empresas pequeñas y medianas en las compras del gobierno.³⁹

El Grupo de Negociación sobre Agricultura (GNAG) recibió un impulso debido a la decisión de la Reunión Ministerial de Quito de negociar la eliminación de los subsidios que afectan a las exportaciones agrícolas en el continente. De igual manera, se acordó adoptar disciplinas para regular las prácticas que distorsionan el comercio agrícola, incluyendo las que tienen un efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones agrícolas y de lograr avances sustantivos en las negociaciones de acceso a los mercados.⁴⁰

Finalmente, el Grupo de Negociación sobre antidumping, subsidios y derechos compensatorios (GNSADC) apenas está discutiendo las opciones para profundizar las reglas en estas áreas.

A fines de 2002 eran enormes las diferencias entre los países que forman parte del proceso del ALCA, muchas de las cuales se remontan al mismo período de pre-negociación. Es cierto que el proceso había avanzado y que en la reunión Ministerial de Quito se lograron éxitos como la aprobación del calendario para realizar las ofertas de desgravación y el establecimiento del arancel de base. Esto condujo a especialistas como Dorval Brunelle⁴¹ a señalar que la integración hemisférica avanzaba y se cumplía con precisión con los calendarios propuestos. Sin embargo, los aspectos que habían sido polémicos desde el inicio aún no se habían resuelto. Se presentaron dos versiones del Acuerdo (la primera en la Reunión Ministerial de Buenos Aires y la segunda en la de Quito), y en ellas todavía no se había logrado alcanzar un consenso en temas como los servicios, las compras gubernamentales, las normas antidumping y los derechos compensatorios, la agricultura y la estructura institucional. Incluso temas como el tratamiento de los diversos niveles de desarrollo, que habían adquirido gran relevancia en la agenda negociadora, también ha sido difícil de operacionalizar debido a las diferencias entre los países. La mayor parte de estas diferencias se producían entre los dos países más importantes que participan en el proceso negociador: Estados Unidos y Brasil. Como acertadamente afirman Bouza y Motta Veiga, los temas que para Brasil constituyen el lado ofensivo de la agenda negociadora (agricultura y antidumping), son considerados por Estados Unidos como “temas sistémicos”, que deben ser negociados primero en el ámbito multilateral.⁴²

Entre abril y septiembre de 2003 se realizaron varias reuniones para evaluar la marcha de las negociaciones. En la primera de ellas, realizada en el mes de abril, se puso de manifiesto que la negociación avanzaba de forma desequilibrada y que aún no se había alcanzado acuerdo sobre ciertos temas que eran fundamentales para garantizar la continuidad del proceso. Estados Unidos, apoyado por Canadá, México y Chile, insistía en un “ALCA amplio y comprehensivo” que incluyera temas como la propiedad intelectual, compras gubernamentales, servicios, etc. Mercosur, acompañado por algunos países de la CAN, recomendaba que la negociación debía centrarse en temas tradicionales como el acceso a los mercados, agricultura y defensa comercial.⁴³

Estas dificultades no fueron resueltas y por ello el 12 y 13 de abril de 2003 se realizó una reunión informal de ministros en la que Estados Unidos convocó a trece países. Tres meses después, se reunió el CNC en El Salvador, reconociéndose el estancamiento del proceso negociador. En este encuentro, el Mercosur propuso una nueva metodología de negociación cuyos elementos centrales eran:⁴⁴

1. El reconocimiento de que ciertos temas sustantivos, como los apoyos internos y subsidios agrícolas, deberían ser excluidos del proceso del ALCA y ser negociados en el marco multilateral.
2. Proponía flexibilizar la negociación de manera que el proceso se pudiera realizar en tres carriles (bilateral, hemisférico y multilateral), según los temas y los intereses de los países involucrados.

En la reunión del CNC celebrada en Trinidad y Tobago, en septiembre de 2003, se terminó de aclarar el tablero negociador. El Mercosur presentó una propuesta descrita como “realista”, en la que se insistía en la flexibilización del proceso, solicitaba que se tomara en cuenta el tamaño y los intereses de los países y aceptaba negociar compromisos diferentes en lo referente al acceso a los mercados agrícola e industrial. En materia de servicios e inversiones se proponía negociaciones bilaterales; los acuerdos establecidos entre países en desarrollo no debían extenderse a los países desarrollados; la negociación sobre compras gubernamentales se limitaría a las cuestiones de transparencia; la discusión sobre política de competencia se referiría a la transparencia, consulta y cooperación entre las partes. Aspectos

como la propiedad intelectual, defensa comercial, antidumping y derechos compensatorios debían ser negociados en la OMC.⁴⁵ Frente a esta propuesta, trece países⁴⁶ emitieron un documento en el que manifestaban su rechazo a un cambio en el contenido de la negociación, reclamando el mantenimiento del *statu quo*, es decir, el “ALCA amplio y comprehensivo” aprobado en la Cumbre de Miami de 1994. La Caricom, Ecuador y Venezuela, apoyaban la idea de establecer un formato de negociación realista adecuado a la diversidad de intereses existentes en la región.

La Conferencia Ministerial de Miami, realizada en noviembre de 2003, tampoco tuvo éxito en resolver las diferencias existentes. Bouzas señala que “si bien la conferencia no se cerró con un fracaso para los participantes, reprodujo un patrón clásico en las negociaciones del ALCA: postergar las definiciones complejas para más adelante”.⁴⁷ La diferencia, como también asevera Bouzas, era que apenas restaba un año para la conclusión del proceso negociador. En Miami se confirmó que el ALCA amplio y comprehensivo inicialmente propuesto no era viable. En vez de ello, se aprobó la propuesta de una negociación de tres carriles, en la línea de la propuesta del Mercosur en la reunión de Trinidad y Tobago. En la Declaración de Miami, se esboza un acuerdo descrito por Bouzas como de “dos pisos”.⁴⁸ El primer piso estaría constituido por “un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones explicables a todos los países”, mientras que el segundo contemplaría “obligaciones y beneficios aplicables” para aquellos países que estuviesen interesados en negociar con mayor profundidad en materia de acceso a mercados o disciplinas comerciales.⁴⁹

Aunque las diferencias entre las partes negociadoras no han conducido a un colapso de las negociaciones, este riesgo existe y el papel de Estados Unidos es vital para evitar que esto suceda. Citando de nuevo a Bouzas y Motta Veiga,⁵⁰ una negociación como el ALCA requiere del liderazgo del país que lanzó la propuesta, pero existen grandes incógnitas sobre el compromiso de Estados Unidos al respecto. Ya se ha señalado el retorno del unilateralismo comercial en la administración Bush. También se ha considerado las dificultades que puede originar la estrategia de firmar acuerdos bilaterales, estrategia retomada por Estados Unidos ante el rechazo que ha tenido su propuesta de un ALCA amplio y comprehensivo (OMC plus) en varios países de la región.

Existe una duda aún mayor que se refiere al grado de concesiones que Estados Unidos estaría dispuesto a hacer en las áreas polémicas como la agricultura, las normas antidumping y los derechos compensatorios. Si tales concesiones se produjesen, deberían recibir respuesta de parte de Brasil, cediendo en temas como la propiedad intelectual, el acceso a los mercados para los bienes industriales, los servicios y las inversiones. Este escenario es poco realista. Este capítulo se termina de redactar en mayo de 2004. En los próximos meses se intensificará la campaña electoral en Estados Unidos. Ante las dificultades que tiene Bush frente a su contrincante John Kerry, parece difícil que la actual administración pueda realizar concesiones en temas tan sensibles como la agricultura, lo cual significaría incluir en su ya atribulada agenda electoral (recesión económica, crisis en Irak, investigaciones sobre el 11 de septiembre) un tópico extremadamente sensible para poderosos grupos de presión en Estados Unidos. En este momento, la idea del “ALCA light” parece imponerse. Este breve examen del proceso del ALCA permite señalar que, después de todo, si las negociaciones terminan con un ALCA menos ambicioso que el previsto en 1994, tampoco es una gran sorpresa.

NOTAS

- ¹ Véase De Paiva Abreu, Marcelo y Alfonso S. Bevilaqua, *Macroeconomic Coordination and the Economic Integration: Lessons for a Western Hemisphere Free Trade Area*, Texto para Discussão, 30, novembro 1995, Departamento de Economía, PUC, Rio, Brazil.
- ² Haggard, Stephan, “The Political Economy of Regionalism in the Western Hemisphere”, en Wise, Carol (editor), *The Post-NAFTA Political Economy. Mexico and the Western Hemisphere*, University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1998, p. 311.
- ³ Al respecto véase Briceño Ruiz, José, “El modelo TLCAN de integración y las negociaciones del ALCA”, *Problemas del Desarrollo*, México, UNAM, 32:126, julio-septiembre 2001, pp. 35-58.
- ⁴ Véase Devlin, Robert y Luis Jorge Garay, “De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos del ALCA”, *Contribuciones*, 4, 1997, p. 39.
- ⁵ Botafogo Gonçalves, José, “A integração hemisférica em perspectiva”, *Boletim de Diplomacia Económica*, 20-21, 1996-97. www.mre.br/getec/WEBGETER/BRE/2021 (consulta: 25 de septiembre de 2002).
- ⁶ Escudé, Carlos, “Argentina y sus alianzas estratégicas”, en Rojas Aravena, Francisco (editor) *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*, Caracas, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad, 1999, p. 85.
- ⁷ Teixeira da Costa, Roberto, “ALCA 2005: destino ou opção?”, “A ALCA na política externa brasileira”, *Política Externa*, 10:2, setembro, outubro, novembro, 2001, p. 106.

- ⁸ Haggard, *op. cit.*, p. 334.
- ⁹ *Ibídem*, p. 334.
- ¹⁰ *Ibídem*, p. 335.
- ¹¹ *Informe Latinoamericano*, 5 de agosto de 1997, p. 364.
- ¹² Pedro Da Motta Veiga, “El MERCOSUR y el proceso de construcción del ALCA”, *Integración y Comercio*, 1: 3, septiembre-diciembre, 1997, p. 11,
- ¹³ Citado en Barbosa, Rubens A, “A nova geografia econômica do continente”, *Politica Externa*, 10: 2, setembro, outubro, novembro, 2001, p. 47.
- ¹⁴ La Jornada (México) 15 de diciembre del 2001, p. 32.
- ¹⁵ *Ibídem*.
- ¹⁶ *Ibídem*.
- ¹⁷ Bouzas, Roberto y Pedro da Motta Veiga, *Evolución reciente del MERCOSUR y de las negociaciones del ALCA*, Buenos Aires, Serie MERCOSUR, 12, 7 de agosto 2002, p. 3.
- ¹⁸ Citado en <http://www.elpanamaamerica.com.pa/archive/12102001/finance22.htm> (consulta: 28/02/03)
- ¹⁹ Lula da Silva, Luiz Inácio, *La política exterior del nuevo gobierno brasileño, Foreign Affairs en Español*, enero-marzo 2003, en línea, <http://www.foreignaffairs-es.org> (consulta: 27 de febrero de 2003).
- ²⁰ *Ibídem*.
- ²¹ El país digital (Montevideo), 20/11/2002, en línea, www.diarioelpais.com (consulta: 19 de diciembre de 2002).
- ²² Chávez Frías, Hugo, *A la ofensiva por la integración*, Discurso pronunciado en el SELA, 24 de julio 2001, en línea, <http://www.sela.org/ESP/cap/N62/rcap62-10.htm> (consulta: 25 de diciembre de 2003).
- ²³ Informe ALCA, 1, agosto 2002, p. 1.

- ²⁴ Agencia EFE 1 de noviembre de 2003.
- ²⁵ El Universal (Caracas), 20/02/2003, en línea, www.el-universal.com (consulta: 25 de febrero de 2003)
- ²⁶ Bouzas y da Motta Veiga, *Evolución Reciente...*, op. cit.
- ²⁷ El Nacional (Caracas) 14/05/02, en línea, <http://www.el-nacional.com> (consulta: 14 de mayo de 2002)
- ²⁸ Reuters, 12 de julio 2002.
- ²⁹ *Ibíd.*, p. 5.
- ³⁰ Bouzas y da Motta Veiga, *Evolución Reciente...*, op. cit.
- ³¹ *Ídem.*
- ³² Documento FTAA.TNC/20/Rev Original : Español Confidencialidad Anulada.
- ³³ *Ídem.*
- ³⁴ Bouzas, Roberto y Pedro da Motta Veiga, *Las perspectivas del ALCA a principios de 2003*, Serie MERCOSUR 16, 30 de enero 2003, en línea, <http://www.ub.es/obsglob/notainfo-Mercosur16.html> (consulta:20 de marzo de 2003)
- ³⁵ *Ídem.*
- ³⁶ Bouzas, Roberto, ¿Adónde conduce la “recta final” del ALCA?, *Escenarios Alternativos*, 4, enero 2004, en línea, <http://www.escenariosalternativos.org/13> (consulta: 20 de enero de 2004).
- ³⁷ Bouzas y Motta Veiga, *Las perspectivas del ALCA...*, op. cit.
- ³⁸ *Ídem.*
- ³⁹ *Ídem.*
- ⁴⁰ Declaración Ministerial de Quito, Séptima reunión Ministerial de Comercio del Hemisferio, Quito, 1 de noviembre de 2002.
- ⁴¹ Brunelle, Dorvall, *La ZLEA après Quito*, Observatoire de Amériques, Université du Québec à Montréal, Décembre 2002.

⁴² Bouzas y Motta Viega, *Las perspectivas del ALCA...*, op. cit.

⁴³ Vásquez, Mariana, “De Miami a Miami”, *Escenarios Alternativos*, 4, enero 2004, en línea, [http: www.escenariosalternativos.org/13](http://www.escenariosalternativos.org/13) (consulta: 20 de enero de 2004).

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Bouzas, ¿Adónde conduce la “recta final...”, op. cit.

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹ Bouzas y Motta Veiga, *Las perspectivas del ALCA...*, op. cit.

⁵⁰ Ídem.

Capítulo VIII

La experiencia del Mercado Común Centroamericano

Entre 1951 y 1956 fueron firmados varios acuerdos bilaterales de libre comercio e integración económica entre los países centroamericanos. Estos tratados fueron en gran medida el resultado de las actividades del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE), con el apoyo de la subsección de la CEPAL en México. A los acuerdos bilaterales siguió una etapa de multilateralización de la integración, cuya mayor expresión fue el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana y el RICI, sustituido luego por el Tratado de Asociación Económica que, a su vez, fue reemplazado por el Tratado General de Integración (véase cuadro 1).

Lo propuesto por la CEPAL y lo realizado en América Central

El modelo de integración de la CEPAL se concretó en el Tratado Multilateral de Libre Comercio y el Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (RICI), suscritos en junio de 1958 en Tegucigalpa, Honduras. El Tratado Multilateral proponía el libre comercio inmediato para 200 mercancías e incluía en buena medida bienes aún no producidos en la región. De esta manera, el proyecto de integración aceptaba la propuesta de la CEPAL de favorecer un régimen de libre comercio para las nuevas producciones industriales y no para las ya existentes. Esto explica porqué en el programa comercial

del Tratado Multilateral se incluían pocos productos y se establecía el compromiso de ampliar la lista de mercancías que serían parte del régimen de libre intercambio. El otro objetivo de política comercial incluido en el Tratado Multilateral fue la decisión de establecer un arancel externo común en un plazo no mayor de 10 años.

El Régimen sobre Industrias Centroamericanas de Integración (RICI) era el instrumento clave de la estrategia cepalista de integración productiva. Su objetivo era la promoción de “industrias de integración”, es decir industrias regionales, sobre la base del principio de reciprocidad. La propuesta de la CEPAL era que cada Estado debía establecer al menos una industria de integración, que no podía ser desarrollada en forma paralela por otro Estado. Igualmente, la reciprocidad exigida por la CEPAL implicaba el compromiso de abstenerse de asignar una segunda planta a un mismo país mientras no se le hubiese otorgado una planta a cada uno de los demás socios¹. En la lógica del proyecto cepalista de integración autonómica, estas nuevas industrias de integración disfrutarían de los beneficios del libre comercio en la región mientras que las otras plantas industriales, operando en el mismo sector que las industrias de integración, sólo se beneficiarían de una reducción arancelaria de un 10% anual. Esto suponía un trato preferencial para las industrias de integración durante un lapso de 10 años. Tanto el Tratado Multilateral como el RICI respondían a la lógica prebischiana de una transformación del aparato productivo de la región a través de la integración regional. En 1959 se firmó también el Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes, previsto en el Tratado Multilateral de 1958 en el que se regulaba el otro gran objetivo del MCCA como lo era la creación de un arancel externo común mediante un proceso gradual para alcanzar la uniformidad de los aranceles en un plazo de cinco años.

Este proyecto de integración autonómica tuvo una breve duración. En febrero de 1960, El Salvador y Guatemala (Honduras se sumó ese mismo año) suscribieron el Tratado de Asociación Económica. Este acuerdo modificó el enfoque integracionista cepalista, pasando de un énfasis en la industrialización a un proyecto comercialista centrado en la liberalización total del intercambio regional y disminuyendo la importancia del RICI como instrumento de promoción del desarrollo industrial. Este cambio del modelo de integración provocó airadas reacciones en Costa Rica y Nicaragua. El presidente costarricense

manifestó que el nuevo tratado representaba “el peor revés que había experimentado la integración centroamericana”. El presidente nicaragüense, por su parte, expresó que el apoyo estadounidense al Tratado de Asociación sería considerado por su país como “un acto de agresión económica”.² La reacción desfavorable de Costa Rica se explica por su tradicional poco interés en compromisos de integración demasiado ambiciosos. La respuesta nicaragüense, en cambio, expresaba su rechazo a una posible pérdida de los beneficios de la industrialización incluida en el RICI, objetivo prácticamente eliminado en el Tratado de Asociación. La crisis que generó este rechazo nicaragüense y costarricense ocasionó la revisión del Tratado de Asociación y obligó a reajustar sus distintos elementos.

El resultado de este proceso de revisión fue el Tratado General de Integración Económica, firmado en Managua, Nicaragua, en diciembre de 1960, en el cual se incluyeron algunos elementos de planificación económica, en particular la idea de un desarrollo industrial coordinado, aunque el programa de liberalización comercial del Tratado de Asociación fue aceptado casi en su totalidad. En este sentido, es válido afirmar que con el Tratado General se confirmó el enfoque comercialista que caracterizaría al MCCA en desmedro del carácter desarrollista que la CEPAL pretendió dar al proceso. Como señala Lizano, “se trastocó el orden de los factores: en un comienzo el libre comercio era resultado de acuerdos sobre producción, luego el libre comercio determinó en cuál de los países se ubicarían las unidades de producción”.³

Cuadro 1

La integración en Centroamérica (1950-1960)

Los acuerdos suscritos y sus objetivos
1. Los acuerdos bilaterales de libre comercio e integración económica: establecieron un régimen de libre comercio, en sus orígenes limitado sólo a ciertos productos, pero que se iría ampliando progresivamente a otros bienes mediante negociaciones periódicas.
2. El Tratado Multilateral (junio de 1958): propuso integrar de manera progresiva las economías, fomentar la producción y el intercambio de bienes y servicios, para elevar el nivel de empleo y la calidad de vida de la población.
3. El Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (junio de 1958): planteó el uso racional de los recursos naturales y la utilización de las oportunidades que ofrece un mercado ampliado.
4. El Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes: su meta fue contribuir al perfeccionamiento de la zona de libre comercio
5. El Tratado de Asociación Económica (febrero de 1960): establecer un mercado común para estimular las inversiones y la producción, impulsar el desarrollo económico y mejorar las condiciones de vida.
6. Tratado General de Integración (diciembre de 1960): unificar las economías para impulsar el desarrollo conjunto de Centroamérica.

El Tratado General, suscrito en 1960, fue un compromiso entre la propuesta cepalista de integración al servicio de la industrialización y las tendencias librecambistas promovidas por ciertos Estados de la región con el apoyo de Estados Unidos. Los objetivos fundamentales

del Tratado de Managua fueron la creación de una unión aduanera y la promoción del desarrollo industrial; sin embargo, pronto aparecieron nuevas metas e instituciones para regularlas. Así, por ejemplo, la ampliación del comercio intrarregional producido por la desgravación arancelaria generó la necesidad de establecer mecanismos para compensar los pagos entre los países y evitar el uso de divisas. Dinámicas de este tipo, que en cierto sentido corresponden a la lógica neofuncionalista del *spill over* conllevan a una ampliación del espectro de la integración centroamericana (véase cuadros 2 y 3).

Cuadro 2

La evolución de la integración centroamericana (1962-1964)

Acuerdos suscritos
1. Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales (julio de 1962)
2. Protocolo especial sobre granos (octubre de 1965)
3. Convenio de la Cámara de Compensación Cambiaria (julio de 1961)
4. Acuerdo de la Unión Monetaria Centroamericana (febrero de 1964)
5. Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (octubre de 1969)
6. Acuerdo Monetario Centroamericano (agosto de 1964)

Los países centroamericanos se comprometieron a crear la zona de libre comercio en un período no mayor de cinco años. El instrumento de liberalización consistió en la eliminación inmediata de aranceles para la mayoría de los productos centroamericanos, con la excepción de ciertos artículos incluidos en un anexo del tratado, los cuales se sometieron a regímenes especiales. Se acordó igualmente establecer un arancel externo común para una lista de artículos, mientras otros fueron incluidos en un régimen de equiparación progresiva del arancel externo común, mediante la suscripción de varios protocolos.

Cuadro 3

La evolución de la integración centroamericana Instrumentos y medidas adoptadas

Instrumento con el fin de	Medidas adoptadas
Ampliar el mercado	Eliminación de los obstáculos al comercio intrarregional (libre comercio)
Proteger el mercado ampliado	Equiparación de los aranceles externos nacionales (arancel externo común)
Lograr el desarrollo equilibrado y ayudar a los países de menor desarrollo relativo	Industrias centroamericanas de integración, financiamiento preferencial mediante el BCIE, tratamiento preferencial al aplicar el convenio de incentivos fiscales
Agilizar los pagos intrarregionales	Sistema de compensación multilateral (Cámara de Compensación)
Hacer frente a los problemas de la balanza de pagos	Concesión de préstamos (Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria)
Coordinar las políticas nacionales	Sistemas de consultas previas, sistemas de consultas periódicas y compatibilizar planes de fomento o desarrollo.
Dar cumplimiento a los tratados	Organización institucional: organismos de decisión (Consejo Económico, Consejo Ejecutivo, organismos de ejecución (SIECA) y organismos especializados (BCIE, ICAITI, ICAP, etc.)
Aumentar fuente de financiamiento	Creación del Banco Centroamericano de Integración Económica
Mejorar las condiciones tecnológicas del desarrollo regional	Establecimiento del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial
Facilitar el funcionamiento del programa de integración	Aprobación de un ordenamiento jurídico: cláusula de la nación más favorecida, cláusula centroamericana de excepción, principio de no discriminación, principio de reciprocidad, tratamiento preferencial a los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (PMDER), arbitraje para dirimir las diferencias, preferencias a los productos centroamericanos.

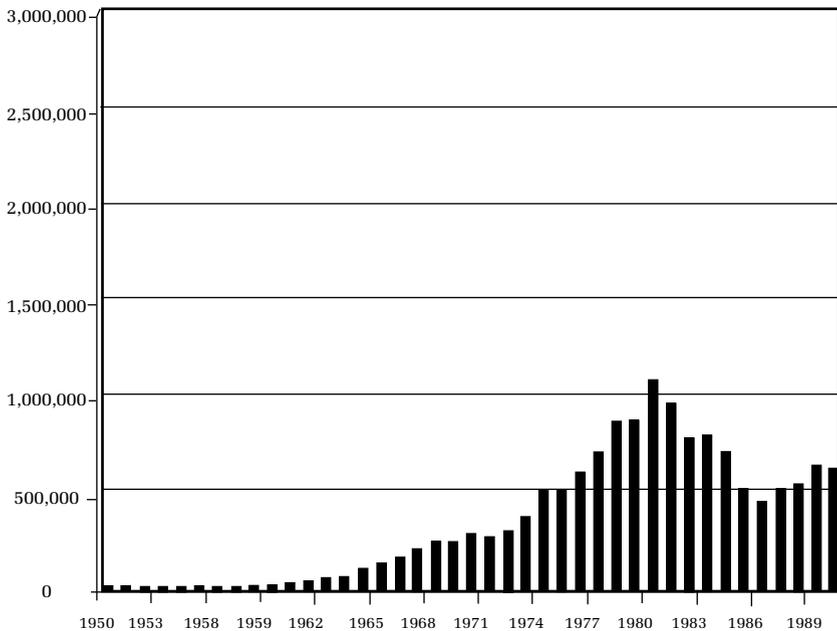
Tomado de Lizano, E., 1978, p. 16.

Funcionamiento del MCCA entre 1960 y 1985

Durante los años sesenta el modelo tuvo un éxito extraordinario, convirtiéndose en una especie de paradigma para los países del Tercer Mundo. El impresionante crecimiento del comercio intrarregional fue un logro del esquema de integración que, según datos de Víctor Bulmer-Thomas, creció de 31.3 millones de dólares en 1960 a 285.2 millones en 1970. El crecimiento se mantuvo en la década de 1970, alcanzó el monto de 1.163,5 millones de dólares en 1980, para caer, ya en 1985 a 543.8 millones⁴ (véase gráfico 1, cuadro 4).

Gráfico 1 Centroamérica

Evolución del comercio intrarregional 1960-2001



Fuente: <http://www.sieca.org.gt/SIECA.htm>

Cuadro 4

MCCA
Exportaciones interregionales en millones de dólares
(% del total) 1950-1985

	1950	1960	1970	1980	1985
Costa Rica	0.3 (0,6)	2.5 (2,9)	4.2 (19,8)	260.1 (26,8)	137.6 (14,8)
El Salvador	2.2 (3,3)	12.9 (11,0)	73.7 (32,3)	295.8 (27,6)	157.2 (25,7)
Guatemala	1.3 (1,7)	5.0 (4,3)	102.3 (35,3)	440.8 (29,0)	205.0 (20,7)
Honduras	4.0 (6,2)	8.1 (12,9)	18.0 (10,6)	91.4 (11,0)	19.9 (2,8)
Nicaragua	0.5 (2,0)	2.8 (4,5)	46.0 (25,8)	75.4 (18,2)	24.1 (8,8)
Centroamérica	8.3 (2,8)	31.3 (7,0)	285.2 (26,0)	1163.5 (24,2)	543.8 (15,5)

Fuente: Bulmer Thomas, 1999, p. 116.

Tan importante como el incremento en el comercio intrazonal fue también su contenido que incluyó en gran medida manufacturas. Según Dada Hirezi, del total de las importaciones de los países del MCCA, en 1963, el 78% estaba constituido por manufacturas, mientras que en 1968 llegaba al 85%.⁵

En 1968 el proceso comienza a mostrar signos de crisis. Debido a problemas presupuestarios y de balanza de pagos, algunos países apoyaron la aprobación del Protocolo de San José, en que se autorizó establecer impuestos al consumo de entre 10 y 20%, independientemente de cuál era la procedencia de los productos o la existencia de producción local. En 1969 aparece otro síntoma de crisis cuando Nicaragua aprueba el Decreto Ejecutivo 3MEIC que creaba un impuesto compensatorio especial de consumo aplicable a los productos

centroamericanos. El argumento para justificar el decreto era que serviría para compensar “el sacrificio fiscal” nicaragüense debido a su participación en el MCCA.⁶

El MCCA entró en un período de crisis en 1969 debido a la Guerra del Fútbol entre El Salvador y Honduras que, aunque obedeció a razones ajenas al proceso de integración, sirvió para que el gobierno hondureño suspendiera todas sus relaciones comerciales con El Salvador y prohibiera el paso de cualquier mercancía de ese país por su territorio. Con ello se rompió un lazo comercial que tenía una larga tradición en Centroamérica, pues desde 1918 estaba vigente un tratado bilateral de libre comercio entre estos dos países. Después de una serie de intentos frustrados para restablecer la normalidad en el régimen de libre comercio, Honduras decidió separarse del mismo al emitir el decreto número 93 del 31 de diciembre de 1970, en el que se establecían gravámenes a los productos centroamericanos, semejantes a los cobrados a los bienes provenientes de terceros países. El decreto establecía también la reducción de los impuestos de importación a las mercancías provenientes de fuera de América Central y autorizó al gobierno hondureño a cambiar el trato arancelario a través de convenios bilaterales con otros países.⁷

Desde entonces, se inició “el período de anormalidad” que, como bien señala Dada Hírezi,⁸ terminó durando más que la etapa de normalidad. Ese período se caracterizó por el fraccionamiento del MCCA; por un lado, en cuatro países (Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Costa Rica) cuyo régimen de comercio era el Tratado de Managua, mientras el intercambio de Honduras, por otro lado, se basaba en acuerdos bilaterales. Ello explica que a pesar de la ruptura del régimen multilateral, el intercambio intrazonal continuó creciendo. La suscripción de los acuerdos bilaterales fue la vía para intentar normalizar los flujos de comercio regional; sin denunciar el Tratado de Managua, permitían regular el intercambio basándose en listas de productos acordados y ésta fue la forma de reactivación del comercio entre Honduras y El Salvador, luego de firmados los Tratados de Paz de Lima, Perú, en 1981.

En la década de 1970, se promovieron iniciativas para restablecer el proceso de integración en general y el régimen de libre comercio en particular, pero sus resultados fueron casi nulos. Entre 1971 y 1972

se estableció una Comisión Normalizadora del Mercado Común, que normalizó muy pocas cosas. Luego, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) elaboró un estudio sobre el desarrollo integrado de América Central en esa década, que dio origen al proyecto de conformar una Comunidad Económica y Social Centroamericana. Este proyecto fue presentado a los gobiernos en 1976 por un Comité de Alto Nivel creado para estudiar las propuestas de la SIECA, pero nunca fue ratificado por ningún Estado. En consecuencia, el libre comercio siguió guiado por los acuerdos bilaterales.⁹

Los problemas monetarios y la crisis económica mundial también afectaron el libre comercio. Para enfrentarlos se tomaron iniciativas unilaterales en los diversos países, como el establecimiento de un sistema de cambios dual por parte de Costa Rica en 1971, considerado dañino por los demás países, al que siguió la imposición de caución para los “rubros sensitivos”, que en la práctica no eran más que cuotas de importación. Honduras, por su parte, estableció un impuesto de 10% a la importación de productos centroamericanos. Estas medidas, como es obvio, generaron reacciones en los otros países, lo que hizo difícil restablecer la normalidad del MCCA.

Sin embargo, la separación *de facto* de Honduras del MCCA no significó el colapso total del proceso de integración, que continuó siendo un modelo para el resto del mundo en desarrollo. Se presenciaba entonces una situación bastante particular en la integración centroamericana; por un lado, el incremento del comercio intrazonal y, por el otro, una total parálisis de los mecanismos de comercio multilateral. Esta situación fue insostenible a partir de 1975, cuando la mayoría de los países presentaba una situación deficitaria; sólo El Salvador y Guatemala se favorecieron del libre comercio centroamericano.

Las repetidas crisis que sufrió la balanza de pagos de los países, el aumento de los precios del petróleo, la disminución del precio de sus productos de exportación y los acontecimientos políticos ocurridos a partir de 1979 con la revolución sandinista en Nicaragua, agravaron la crisis del régimen de comercio. No sólo resultaron infructuosos los intentos de restablecer el régimen multilateral, sino que a inicios de la década de los años ochenta nuevas medidas dificultaron aún más el comercio intra-zonal. El gobierno de Guatemala estableció en 1985 licencias de importación para algunos bienes provenientes de Nicaragua y la obligación de liquidarlas casi en su totalidad (80%) en

dólares estadounidenses. Medidas similares se aplicaron para el pago de las deudas con el resto de los países de la región.¹⁰

Creación y desviación de comercio en el MCCA

El debate sobre los efectos estáticos del libre comercio en el MCCA ha sido amplio. En un estudio realizado en 1960, Wilford señalaba que el MCCA había incidido también en el incremento sustancial del comercio externo de la región, por lo que se había manifestado una sustancial actividad creadora de comercio.¹¹ Otros estudios demuestran lo contrario. Willmore demostró que existía evidencia de desviación neta de comercio en bienes durables (83 millones de dólares) en los primeros 8 años del mercado común. La creación de comercio en este tipo de bienes habría sido de 135 millones de dólares, mientras la desviación de comercio fue de 218 millones. En cuanto a los bienes no duraderos, el MCCA resultó ser ampliamente desviador de comercio, siendo Guatemala, El Salvador y Nicaragua quienes tuvieron las cifras más elevadas.¹²

William Cline, por su parte, señaló que en los sectores agrícola y minero los beneficios estimados de la creación de comercio alcanzaron los 4.365 millones de dólares en 1968, mientras que la desviación de comercio alcanzó los 197 millones. Un trabajo más reciente de Shelton M. A. Nicholls demuestra que el MCCA ha sido globalmente desviador de comercio, aunque el impacto varía según el tipo de bienes y de países, como se puede observar en el cuadro 5. En esta tabla se muestra que en todos los países fue mayor la desviación de comercio, aunque su impacto varió según la categoría de bienes y los países. Esto tuvo como consecuencia una pérdida neta de bienestar en la región.¹³

Según Bulmer-Thomas, bajo ciertas circunstancias, la desviación neta de comercio puede mejorar el bienestar social y estas condiciones parecen haber existido en el caso del MCCA: economías de escala, un precio sombra de divisas diferente de la tasa oficial, nivel inferior al pleno empleo, etc. Sin embargo, la desviación de comercio también impuso una carga adicional a aquellos países que tenían un déficit estructural en su comercio intrazonal. Estos países debían pagar cada año un costo mayor en divisas, equivalente al precio en dólares de las importaciones intrarregionales y extrarregionales, sin incrementar las

utilidades en dólares mediante las exportaciones intrarregionales.¹⁴

Esta situación fue notoria en el caso de Honduras. Debido a su incapacidad de incrementar las exportaciones de bienes agrícolas a sus socios del MCCA por las restricciones comerciales existentes en este sector, Honduras no pudo atraer nuevas inversiones para su pequeño sector manufacturero. El resultado fue un déficit creciente en su comercio intrazonal, que debía saldar en divisas dos veces al año. Además, debido al deterioro de las relaciones netas de intercambio de trueque ocurrido en la década de 1960, Honduras no fue capaz de generar un excedente comercial extrarregional que le permitiera financiar su déficit comercial intrarregional. Por ello, cuando estalla la Guerra del Fútbol, Honduras intenta negociar un trato preferencial, que no le fue otorgado y, por lo tanto, se retira del marco regional del proceso.¹⁵

Cuadro 5

Creación y Desviación de Comercio en el MCCA
Miles de Hicksian/dólares

C	ENB			
	SITC 3-digit	BIENES	CVCM	CVDV
Costa Rica				
099	Preparaciones de alimentos	13.14	26.48	-13.34
332	Productos petroleros	6.1	10.1	-4.0
561	Fertilizantes	5.3	7.71	-2.41
712	Maquinaria agrícola	8.85	10.6	-1.75
841	Vestidos	3.7	5.2	-1.50
ETB	Cinco bienes	37.09	60.09	-23.3
El Salvador				
099	Preparaciones de alimentos	19.21	25.7	-6.49
332	Productos petroleros	3.2	6.5	-3.3
561	Fertilizantes	12.7	24.9	-12.2

712	Maquinaria agrícola	30.7	32.3	-1.6
841	Vestidos	20.1	35.7	-15.6
ETB	Cinco bienes	85.91	125.1	-39.19
Guatemala				
099	Preparaciones de alimentos	48.7	59.2	-10.5
332	Productos petroleros	-	-	-
561	Fertilizantes	20.3	31.7	-11.4
712	Maquinaria agrícola	33.9	42.6	-8.7
841	Vestidos	65.8	73.9	-8.1
ETB	Cinco bienes	168.7	207.4	-38.7
Honduras				
099	Preparaciones de alimentos	4.7	5.2	-0.5
332	Productos petroleros	10.1	14.7	-4.6
561	Fertilizantes	7.7	9.2	-1.5
712	Maquinaria agrícola	14.8	17.3	-2.5
841	Vestidos	21.2	25.9	-4.7
ETB	Cinco bienes	58.5	72.3	-13.8
Nicaragua				
099	Preparaciones de alimentos	10.1	12.7	-2.6
332	Productos petroleros	12.7	15.2	-2.5
561	Fertilizantes	8.2	10.6	-2.4
712	Maquinaria agrícola	17.9	30.3	-12.4
841	Vestidos	28.2	31.7	-3.5
ETB	Cinco bienes	77.1	100.5	-23.4

CVCM: creación de comercio, CVDC: desviación de comercio, ENB: efecto neto sobre el bienestar, ETB: efecto total sobre el bienestar.

Fuente: Nicholls, Shelton, 1976, p. 33.

El arancel externo común

El establecimiento del arancel externo común avanzó de forma veloz. En el lapso previsto, el 98% de los bienes tenía aranceles uniformes y apenas 37 de los 1.548 rubros de la Nomenclatura Arancelaria Unificada de Centro América (NAUCA) no fueron equiparados en sus aranceles, lo que representaba apenas el 15% de las importaciones totales de la región. Sin embargo, nunca fue posible la equiparación completa de los aranceles, pues siempre existieron obstáculos para incluir a los productos agrícolas y productos como camiones, camionetas, automóviles, petróleo crudo y parcialmente refinado y sus derivados, trigos, transmisores de radio y receptores. Estos rubros representaban para 1965, aproximadamente el 20% del total de importaciones provenientes de terceros países y alrededor de 27% de las rentas por derechos de aduanas.¹⁶

La adopción del arancel externo común ocasionó un aumento de la tasa de protección nominal y efectiva para los bienes terminados. El arancel promedio sin ponderar pasó de 34% en 1959 a 30% en 1967, con aumentos que afectaron de forma considerable los artículos de consumo y materiales de construcción.¹⁷

Desde sus inicios, se criticó estos niveles de protección, considerados excesivamente proteccionistas y causantes de altos costos en el proceso de industrialización.¹⁸ Esto generó un proceso de revisión del arancel externo común, que comenzó en 1975 cuando los Ministros de Economía aprobaron un programa de acción para revisar los aranceles a la importación y crearon un grupo *ad hoc* encargado de implementarlo. Recién en 1981 este grupo presentó su informe en el que proponía adoptar la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas como norma de clasificación.¹⁹ En 1984, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua suscribieron un convenio en el que creaban un nuevo Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, que entró en vigor en 1986.²⁰

Las industrias de integración

El Tratado de Managua reconoció la plena vigencia del RICI, lo que es considerado como un esfuerzo por establecer un equilibrio entre las ideas originales de la CEPAL y las tendencias librecambistas

del Tratado de Asociación de 1960. No obstante, los objetivos del RICI fueron desvirtuados por el libre comercio general, la política de puertas abiertas a las inversiones extranjeras y la irracional concesión de estímulos a las industrias instaladas en la región, independientemente de si eran o no industrias de integración.

Los desarrollos industriales regionales, núcleo de la propuesta cepalista, avanzaron poco durante este período y el RICI se debilitó aún más a partir de la creación del llamado Sistema Especial en 1965. Este último permitía el establecimiento de nuevas plantas industriales, a las que se debía otorgar protección arancelaria especial en la zona una vez que demostraran tener capacidad de cubrir al menos el 50% de la demanda regional. De esta manera, el Sistema Especial sustituía *de facto* al RICI y entregaba a manos del sector privado nacional y transnacional el manejo de la política industrial. El RICI nunca fue formalmente derogado, pero debido a su mayor simplicidad el Sistema Especial se convirtió en el instrumento principal de la política industrial en el istmo centroamericano. Al Sistema Especial se debe sumar la irracional política de protección arancelaria y el régimen de incentivos a las industrias, independientemente de que fueran o no de integración. Las exenciones impositivas permitieron incrementar la tasa efectiva de protección de la producción local y desempeñaron un papel importante en el aumento de los beneficios netos de las empresas favorecidas por los estímulos fiscales.

El problema fue que en vez de realizarse un proceso de Industrialización con Sustitución de Importaciones (ISI) regional, se continuó con una ISI nacional, combinada con una política de Industrialización para la Sustitución de Exportaciones (ISE), de alguna manera fomentada por el Sistema Especial y las ETNs que tomaron el control *de facto* de la industrialización centroamericana. La ISE se proponía modificar el componente de las exportaciones centroamericanas extrarregionales exportando los bienes industriales que se producían en las industrias creadas gracias al Sistema Especial, la protección arancelaria y las exenciones fiscales. Por supuesto, los empresarios nacionales favorecieron esta estrategia con la esperanza de promover industrias protegidas a escala nacional y regional que, a su vez, podrían ser competitivas en el ámbito mundial. Esto era contradictorio con la propuesta de integración cepalista que consideraba que las industrias debían ser primero sometidas a la competencia intrarregional, protegi-

das frente a terceros por una política arancelaria racional y revisable con el tiempo. Una vez que estas industrias alcanzaran un mínimo de madurez podían intentar competir en los mercados globales.

De igual manera, la política industrial orientada por el Sistema Especial y por la combinación de una estrategia de ISI + ISE terminó por imponerse a fines de la década de los años sesenta. A partir de entonces cada país del istmo intentó diversificar sus exportaciones al resto del mundo incluyendo manufacturas producidas en la región. Sin embargo, esta estrategia ISE realizada en un marco nacional no pretendía utilizar los mercados extra-regionales en la fase de producción de bienes intermedios, sino continuar con la estrategia ISI. Esta mezcla de una estrategia ISI + ISE simplemente no podía continuarse. La ISI nacional había colapsado en gran medida porque la estrechez de los mercados nacionales no permitía la producción de bienes de capital. En vez de seguir las recomendaciones de la CEPAL de profundizar con una ISI a escala regional, que nunca logró desarrollarse de forma plena según el modelo cepalista, los países optaron por combinarla con la ISE. Las dificultades del régimen de libre comercio luego de la Guerra del Fútbol y su posterior colapso en 1975, sumado a la recesión internacional generada por las dos crisis petroleras de los años setenta contribuyeron a la crisis definitiva del proyecto industrializador en América Central.²¹

En todo caso, las evaluaciones de la política industrial en el MCCA son diversas; algunos estudios señalan que el MCCA, a pesar de sus altibajos, permitió establecer un conjunto de industrias y diversificar las líneas de producción de las industrias tradicionales, como la textil, la química liviana y la alimenticia. La industrialización habría favorecido la formación de una clase empresarial más fuerte y experimentada, la creación de empleos industriales y, además, fue un importante factor de urbanización. Se indica que el sector industrial centroamericano creció de 12.3% en 1960 a 16.8% en 1970 y 18% en 1987. Igual situación se produjo en otros aspectos cuantitativos como la producción *per capita*, las mayores tasas de crecimiento con respecto a la agricultura o los coeficientes de abastecimiento de la demanda de bienes industriales.²² Sin embargo, para especialistas como Wionczek,²³ la política de industrialización produjo un conjunto de “industrias de toque final” caracterizadas por ser poco competitivas, altamente dependientes de la protección otorgada por las exenciones fiscales, el arancel externo común y las materias primas y bienes de

capital provenientes del exterior. La industrialización no cumplió a cabalidad su objetivo de reducir la dependencia externa de la región y un justo reparto de los frutos del progreso técnico. Las industrias creadas fueron totalmente dependientes de bienes y maquinarias importadas, lo que provocó un incremento en los volúmenes de importaciones extrarregionales. El coeficiente de las importaciones creció de 16.3% a 33.6% y el de las exportaciones de 18.6% a 30.4%, ambos entre 1960-1970. Lejos de producirse una reducción de las importaciones, la industrialización resultó en una reorganización de la estructura de las importaciones y exportaciones y un crecimiento del comercio exterior.²⁴

De igual manera, las exenciones fiscales, no previstas por la CEPAL, posibilitaron el establecimiento de industrias con poco valor agregado regional que, con ligeros cambios en relación al producto importado, podían vender sus bienes dentro de la unión aduanera, aunque a mayor precio que los del resto del mundo. El régimen de exenciones fiscales provocó también una feroz competencia entre los diversos países para atraer inversionistas.

Cuadro 6

MCCA

Exoneraciones fiscales a las industrias manufactureras.-1980

América Central	1965	1970	1975	1980	1970-1980
Guatemala	5.0	15.0	21.4	52.1	315.1
El Salvador	8.5	10.7	23.8	41.5	331.1
Honduras	2.6	5.5	10.9	21.8	133.3
Nicaragua	7.1	12.7	27.7	39.8	143.1
Costa Rica	15.0	32.35	32.0	79.1	580.4

Fuente: SIECA.

Tomado de Dada Hirezi, 1985, p.36.

A comienzos de los años setenta era manifiesto el agotamiento de este modelo de industrialización. Willmore resumió en 1975 de la siguiente forma los resultados del proceso de industrialización:

El resultado de una creación de comercio externo para bienes intermedios confirma la opinión general de que la industrialización en Centroamérica está a ‘flor de piel’. La producción de bienes de capital casi no existe, ni la de bienes intermedios complejos. Se ha establecido un número apreciable de plantas, muchas de un tamaño menor que el óptimo, que han generado muy poco valor agregado en etapas finales del proceso de producción. En el pasado las exoneraciones e impuestos de aduanas han sido el método preferido para subsidiar la producción, pero sus efectos adversos en las economías se está sintiendo ahora. Estos subsidios han perjudicado a la producción presente y futura de bienes intermedios y han propiciado el establecimiento de plantas que dependen en un alto grado de insumos importados (...) En Centroamérica, muchas de las potenciales ganancias no se han obtenido debido a una política de industrialización sin planeamiento que brinda una protección excesiva a algunas industrias y muy poca a otras.²⁵

A partir de entonces se inició la desaceleración del crecimiento industrial, situación ya agravada por las catástrofes naturales en Nicaragua y Honduras, la recesión mundial y las crisis de los precios del petróleo. Estas circunstancias provocaron un incremento en los costos de la industrialización, en particular debido al aumento de los energéticos, las materias primas y bienes de capital.²⁶ En los años ochenta se produjo un proceso de desindustrialización y de reestructuración de la manufactura, ocasionado por la disminución del ingreso nacional, la crisis del comercio intrazonal, la disminución del comercio exterior y la crisis de la deuda externa. A fines de los años ochenta, América Central tenía una planta industrial dependiente, poco competitiva, poco intensiva en capital, de escasa generación de empleo y tecnología, ineficiente, con altos niveles de capacidad ociosa y con una ausencia total de selectividad.

El relanzamiento del MCCA: el camino a la Comunidad Económica Centroamericana

La subsección mexicana de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) presentó en 1990 un informe en el que esbozó un proyecto para relanzar el proceso de integración en Centroamérica.

El primer elemento del aporte cepalista era la necesidad de definir lo que se pretendía realizar en la región: reactivar o reestructurar el proceso de integración. Para la CEPAL, la reactivación suponía medidas para restablecer el mayor grado posible de normalidad de la integración, medidas cuya aplicación incumbía a las instituciones regionales ya existentes. La reestructuración, en cambio, implicaba el establecimiento de un nuevo esquema en mayor o menor medida diferente del actual, mediante el cual se definiría el nuevo marco de integración a escala regional.²⁷

Con las medidas de reactivación se pretendía devolver cierto nivel de confianza y normalidad al proceso integrador. Por ello, se recomendaba el restablecimiento del libre comercio multilateral, la modificación del arancel externo común y la firma de un acuerdo en materia industrial y de transporte. La reestructuración, por su parte, no implicaba una ruptura total con el pasado, sino una revisión de lo realizado, rescatando las experiencias positivas consolidadas como el arancel externo común y el libre comercio.²⁸ Junto con el mantenimiento del legado positivo de las décadas anteriores, se debía incluir todo aquello que fuera posible para actualizar el proceso y proyectarlo hacia el futuro.

Los nuevos elementos debían cumplir con el principio de la viabilidad: “lo incorporable no debería ser lo deseable sino lo posible.”²⁹ Esto suponía alejarse de la práctica tradicional de elaborar esquemas densos y ambiciosos en sus metas, compromisos y etapas de implementación. Como indica Alfredo Guerra Borges: “no se hacía hincapié en lo que debe ser la integración, sino en su capacidad de adaptación a las circunstancias y voluntades políticas a fin de darle viabilidad”.³⁰

La CEPAL proponía suscribir un nuevo tratado, preferiblemente un acuerdo marco breve en su extensión, que contuviese los principios básicos de la estructura normativa e institucional de la nueva etapa de la integración regional. Este acuerdo debía orientarse por los principios de globalidad, consenso, selectividad, flexibilidad y reciprocidad. También debía rediseñar la estructura institucional de la integración centroamericana para que fuese funcional. Se recomendaba establecer un organigrama sencillo, limitado a un órgano máximo en el ámbito presidencial y dos instituciones ministeriales, incluyéndose además al Parlamento Centroamericano (Parlacen) y a una Corte Centroamericana de Justicia.

Buena parte de esta propuesta fue soslayada a partir de la Reunión de Presidentes celebrada en 1990 en Antigua, Guatemala. Desde esa fecha, los gobiernos optaron por un relanzamiento del proceso de integración en el cual la reactivación y la reestructuración debían realizarse de forma simultánea, obviando la recomendación de reactivar primero para reestructurar después. Esto significó un cambio en el orden de los factores que alteró el producto.³¹ El primer paso de la estrategia gubernamental de “reestructuración por readecuación” no fue, como lo recomendó la CEPAL, la negociación de un nuevo tratado, sino la reforma del tratado creador de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) que se remontaba a la década del cincuenta. La reactivación de esta institución, descrita por Guerra Borges como “hibernante” y “cataléptica”, facilitó la suscripción, en diciembre de 1991, del Protocolo de Tegucigalpa, en el cual se creó el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), como sustituto de la ODECA.

También se relanzó la integración económica, esta vez apoyándose en un enfoque aperturista plenamente coincidente con las políticas de ajuste estructural de corte neoliberal implementadas en el ámbito nacional por los diversos países de la región. El punto de partida de esta nueva etapa fue la VIII Reunión de Presidentes del istmo celebrada en junio de 1990 en Antigua, Guatemala, en la que se aprobó el Plan de Acción Económica de Centroamérica (PAECA), que pretendía restaurar y fortalecer el proceso de integración, imprimiéndole un renovado dinamismo y suscribiendo las estrategias de apertura y modernización productiva.

El PAECA fue todo un proyecto de revisión de la integración económica que incluía la liberalización comercial, la reforma del arancel externo común, la firma de un acuerdo sobre precios y abastecimiento agrícolas, la modernización y la reconversión industrial, entre otros. No obstante, su meta principal era crear las condiciones para formar y consolidar una Comunidad Económica Centroamericana, un proyecto mucho más ambicioso que el MCCA. La nueva Comunidad no sería un pacto defensivo y proteccionista sino que promovería el aumento de la competitividad regional, la inserción en la economía mundial y la atracción de la inversión extranjera.

En general se percibe una extrema vaguedad en las propuestas del PAECA, las cuales parecen expresar el máximo nivel de concreción po-

sible de alcanzar en su momento sobre el nuevo modelo de integración. No fue propiamente resultado de un consenso de los diversos actores regionales sino del acuerdo entre los gobiernos sobre la conveniencia de implementar un enfoque neoliberal.³² Debido a esto, las posteriores negociaciones sobre la reactivación de la integración mostraron a un MCCA dividido entre los países del norte del istmo, que proponían una integración acelerada en lo económico y político, y Costa Rica que rechazaba tal modelo. Nicaragua sostenía una posición cercana a los países del norte, aunque no coincidía en la excesiva velocidad que se pretendía imprimir al proceso.

En este contexto, se produjo una fragmentación de la integración centroamericana. El Salvador, Guatemala y Honduras crearon el llamado Triángulo del Norte. En el Acuerdo de Nueva Ocotepeque, que suscribieron los tres países en mayo de 1992, ratificaron su compromiso con un modelo de integración acelerada, globalizante y abierta al comercio mundial. Nicaragua se unió provisionalmente al Triángulo del Norte en 1993, pues mediante la firma del Acuerdo de Managua participó en la creación del llamado Grupo Centroamérica 4 (CA4), grupo que se comprometía con el modelo de integración acelerada. Esta situación duró poco tiempo y Nicaragua volvió a retomar su posición original. Costa Rica rechazó el proyecto de los países del norte, negativa que se radicalizó durante el proceso de negociaciones del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960. En particular, Costa Rica excluía las propuestas de unión monetaria y financiera, la eliminación de las barreras físicas, técnicas y fiscales y la unión económica y política.

El Protocolo fue finalmente suscrito en Guatemala, en octubre de 1993, triunfando la visión costarricense de una integración aperturista pero no acelerada. Se decidió no avanzar en la unión aduanera y en la apertura de las fronteras a la mano de obra regional sino de acuerdo a las condiciones y posibilidades de cada país. Se confirmó el modelo aperturista al autorizar a los países a negociar unilateralmente acuerdos de libre comercio con terceros países, sin necesidad de esperar a la adopción de posiciones regionales.³³

En el artículo 1 del Protocolo se describe la nueva estrategia de integración al señalarse que:

Los Estados Parte se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Cen-

troamericana cuyos avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la región, sobre los siguientes fundamentos:

a) La integración económica regional es un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente a la economía internacional.

b) La integración económica se define como un proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas.

c) El proceso de integración económica se impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas, negociaciones comerciales extrarregionales, infraestructura y servicios, con el fin de lograr la concreción de las diferentes etapas de la integración.

d) El proceso de integración económica se regulará por este Protocolo, en el marco del ordenamiento jurídico e institucional del SICA, y podrá ser desarrollado mediante instrumentos complementarios o derivados.

Sobre la base de este criterio, los países centroamericanos se comprometieron, como se señala en el artículo 7 del Protocolo de Guatemala, a “perfeccionar la zona de libre comercio para todos los bienes originarios de sus respectivos territorios, para cuyo fin se eliminarán gradualmente todas las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio intrarregional, toda restricción de carácter cuantitativo y cualquier otra medida de efecto equivalente, mediante la cual una de las partes [impidiese o dificultase] unilateralmente el libre comercio. Las mercancías originarias de los Estados Parte gozarán de tratamiento nacional en el territorio de todos ellos”. Junto con este propósito general se establecen otra serie de metas que se describen en el cuadro 7.

Cuadro 7

Protocolo de Guatemala

Objetivos
Instituir la zona de libre comercio para todos los bienes originarios de la región.
Perfeccionar y actualizar las normas comunes de comercio que proscriban el uso de subsidios y subvenciones, el dumping y demás prácticas de comercio desleal.
Propiciarán la libertad cambiaria y la estabilidad de sus respectivas tasas de cambio y el funcionamiento de un mercado libre de monedas nacionales en la región, para facilitar los pagos entre los países.
Establecer el Arancel Centroamericano de Importación para propiciar mayores niveles de eficiencia de los sectores productivos, y coadyuvar al logro de los objetivos de la política comercial común.
Coordinar en forma gradual y flexible y armonizar sus relaciones comerciales externas, hasta llegar a adoptar una política conjunta de relaciones comerciales con terceros países.
Seguir normas comunes de comercio en la celebración de acuerdos comerciales con terceros países, especialmente en el campo de las reglas de origen, prácticas de comercio desleal, cláusulas de salvaguardia y normas técnicas que no afecten el comercio intrarregional.
Mantener en sus relaciones comerciales con terceros países, la Cláusula Centroamericana de Excepción, así como la preferencia centroamericana.
Propiciar la convergencia y la armonización gradual de las políticas nacionales de desarrollo de exportaciones a nivel regional.
Constituir una Unión Aduanera entre sus territorios, con el propósito de dar libertad de tránsito a las mercancías independientemente del origen de las mismas, previa nacionalización en alguno de los Estados Miembros, de los productos procedentes de terceros países.
Establecer un Servicio Aduanero Común, que aplique procedimientos, sistemas administrativos y pautas uniformes.
Coordinar en forma flexible y gradual sus políticas para eliminar divergencias, particularmente en el campo de los impuestos, tasas y otros cobros que afecten el comercio intrarregional.
Procurar la libre movilidad de la mano de obra y del capital en la región, mediante la aprobación de las políticas necesarias para lograr ese propósito.
Realizar progresivamente la integración monetaria y financiera.

La Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), firmada en 1994 en Masaya, Nicaragua, constituyó un intento de mitigar el sesgo neoliberal y aperturista de la integración centroamericana. Como tal incluye una serie de objetivos de tipo económico, social, cultural y ambiental que permiten a la región alcanzar un desarrollo armónico y sustentable. Entre estos destacan:

1. Hacer del istmo una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, a través de la promoción del cambio de actitudes personales y sociales que aseguren la construcción de un modelo de desarrollo sostenible en lo político, económico, social, cultural y ambiental, en el marco de la Agenda 21.
2. Organizar de forma integral y sostenible los territorios para garantizar la conservación de la biodiversidad de la región para nuestro beneficio y el de la humanidad.
4. Fomentar condiciones que fortalezcan permanentemente la capacidad y participación de la sociedad para mejorar la calidad de vida presente y futura.

Evolución y perspectivas de la nueva etapa del MCCA

Tal como sucedió en casi toda la región, la integración centroamericana logró avances importantes durante la década de 1990. Como se indica en el cuadro 8, el intercambio intrarregional centroamericano creció entre 1990 y 2002. Puede observarse que las exportaciones al MCCA se incrementaron de 624 millones de dólares en 1990 a 2.537 millones en el año 2000. La participación de las exportaciones intra-MCCA en la totalidad del comercio de la zona creció de 14.1 % a inicios de la década pasada a 17,3 % en el año 2000. Este incremento del comercio intrarregional continuó en el año 2001, aunque en un porcentaje algo menor de 6%.³⁴ Algunos especialistas atribuyen este menor crecimiento a factores como los efectos del huracán Mitch, la recesión económica en Estados Unidos, la caída de los precios de los productos centroamericanos en los mercados mundiales, los efectos del fenómeno meteorológico El Niño y otras catástrofes naturales.³⁵

Cuadro 8

MCCA Exportaciones Totales
(En millones de dólares corrientes y porcentajes)

	1990	1994	1997	2000
Exportaciones Totales	4435	7310	11729	14679
Porcentaje de crecimiento anual (%)		13,3	17,1	7,8
Exportaciones al MCCA	624	1228	1863	2537
Porcentaje de crecimiento anual (b)		18,4	14,9	10,8
Participación exportaciones intra MCCA (2:1) (%)	14,1	16,8	15,9	17,3

(b): Corresponde a los períodos 1991-94, 1995-97, 1998, 2000, respectivamente.

Fuente: CEPAL.

Sin embargo, el comercio intrarregional está concentrado fundamentalmente en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, representando el 85% del comercio intra-zonal.³⁶ Esto está causando una situación bastante similar a la que originó el colapso del MCCA en la década de 1970: dos países, Guatemala y Costa Rica tienen importantes superávits en su balanza de pagos, mientras los tres países restantes son altamente deficitarios. Estas desigualdades, como señalan Rodríguez y Ballesteros,³⁷ son resultado de los diversos niveles de desarrollo económico existentes en la región, siendo los países más avanzados los que perciben el mayor beneficio en el intercambio regional. La persistencia de estos desequilibrios puede tener efectos negativos considerables y afectar la misma estabilidad del proceso de integración.

El intercambio comercial se ha concentrado en bienes manufacturados, como los medicamentos, hilados de algodón, aceites, productos químicos, alambre y lámina, calzado, llantas y electrodomésticos. En el caso de Costa Rica, los servicios turísticos y la venta

de servicios como software, médicos y quirúrgicos componen la cesta de exportaciones. En el caso de El Salvador, la venta de productos de la maquila sostuvo a su sector exportador y la venta de manufacturas a su comercio con la región.³⁸

Existen, no obstante, obstáculos al libre intercambio en la región. Algunos países han establecido barreras arancelarias y no arancelarias al intercambio de productos “sensibles”. Así, por ejemplo, El Salvador ha establecido normas sanitarias en base a las cuales prohíbe las importaciones de productos lácteos y derivados. Nicaragua impuso un derecho antidumping provisional *ad valorem* equivalente al 46% sobre el valor CIF, para impedir durante cuatro meses las importaciones de confites hondureños. De igual manera, aunque la normativa del MCCA prohíbe a sus miembros aplicar medidas de salvaguardia, sean bilaterales o globales, entre los Estados miembros, en la práctica esta normativa no es muy respetada.³⁹

En materia comercial también ha continuado el proceso de unificación del arancel externo común. El 95% de los rubros arancelarios son uniformes, 2% están en proceso de unificación y el 3% restante son aranceles nacionales para productos con un importante contenido fiscal. Según la resolución 13-95 de los Ministros de Integración, aprobada en diciembre de 1995, se establecieron los niveles arancelarios en 0% para las materias primas y bienes de capital y 15% para bienes finales, con dos franjas intermedias de 5% y 10%⁴⁰ (véase cuadro 9). Esta simplificación de la estructura arancelaria tenía como objetivo disminuir los costos de transacción y las distorsiones en los mecanismos de asignación de recursos. La reducción del piso y del techo arancelario respondió a un doble objetivo: la reducción de los costos de importación de bienes de capital, insumos y materias primas como condición para el crecimiento económico y la diversificación de la producción, más allá de los bienes tradicionales.⁴¹

Cuadro 9

Tasas Arancelarias vigentes a 2000 (%)

	Costa Rica	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua
Bienes de capital	0	0	0	0	0
Materias primas	0	0	0	0	0
Bienes intermedios	5-10	5-10	5-10	5-10	0
Bienes finales	15	15	15	15	10

Fuente: SIECA 2000.

Nota: En el caso de Nicaragua, las materias primas y los bienes intermedios se refieren a los no producidos en América Central.

Aunque se lograron establecer niveles máximos y mínimos, cada país continuaba aplicando aranceles nacionales. Por otra parte, no todos los países del MCCA aplican el mismo Código Aduanero, lo que obstaculiza la unión centroamericana. Esto implica que un mismo producto puede estar gravado a distintas tasas arancelarias en los diversos países de la región. Guatemala aplica el Código Arancelario Uniforme Centroamericano (CAUCA III) de 1999, Costa Rica y Nicaragua usan el CAUCA II (1993) y Honduras su legislación nacional.⁴²

Ante esta situación, se requiere la armonización arancelaria y para lograr esta meta se decidió adoptar calendarios individuales de desgravación, de manera de hacer converger los diversos aranceles nacionales en un arancel externo común. Sin embargo, razones de tipo fiscal alegadas por Costa Rica o simplemente la aplicación de sobretasas (casos de Honduras y Nicaragua, que mantienen un 3% y 1% para los bienes de capital, respectivamente), impidieron la armonización arancelaria. Cada país continúa aplicando de manera diferenciada el calendario de desgravación, tanto en su velocidad como en su techo y su piso. Ante las dificultades de lograr la plena armonización, decidieron postergarla hasta el año 2005.⁴³

Las dificultades en perfeccionar la unión aduanera a escala regional ha llevado a varios países a optar por vías bilaterales. Así, El Salvador y Guatemala suscribieron en 1996 un acuerdo mediante el cual se comprometían a adoptar un arancel único, eliminar las aduanas entre ambos países y negociar en común frente a terceros países. Honduras y Nicaragua se adhieren a este acuerdo en el año 2000. Guatemala y El Salvador han sido los países que más han avanzado en el proceso de armonización, al establecer un arancel común para cerca de 80% de los rubros contenidos en el universo arancelario. La armonización entre los cuatro países, en cambio, ha avanzado poco, para incluir apenas el 23% del universo arancelario.⁴⁴

De igual forma está en marcha el proceso de modernización aduanera, para lo cual se suscribió un nuevo código aduanero centroamericano y se está capacitando a los funcionarios aduaneros nacionales en materia de nomenclatura arancelaria, valoración aduanera y despacho.⁴⁵ También se ha aprobado el Reglamento sobre medidas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios (1999), el Reglamento Centroamericano sobre el origen de mercancías (1998), el Reglamento Centroamericano sobre prácticas desleales al comercio (1995) y el Reglamento Centroamericano sobre medidas de salvaguardia (1996).⁴⁶

A pesar de estos avances, la meta de la unión económica establecida en el Protocolo de Guatemala dista de ser alcanzada. Aunque se ha incrementado el comercio intrarregional y se han tomado medidas para establecer el arancel externo común, poco se ha avanzado en la convergencia económica. En el cuadro 10 se observa que durante el período 1997-2000 el grado de cumplimiento de los requisitos de convergencia se ubicó por debajo del 50%.

Cuadro 10

MCCA: Grado de cumplimiento de los indicadores de convergencia

	1997	1998	1999	2000	Promedio
Costa Rica	63	63	38	38	54.7
El Salvador	63	63	63	63	63.0
Guatemala	63	63	25	60	50.3
Honduras	38	25	38	60	37.7
Nicaragua	50	25	50	60	41.7
Centroamérica	55.4	47.7	42.2	50.2	48.6

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, Informe Económico Regional 2000.

Nota: El Consejo Monetario Centroamericano utiliza ocho indicadores con parámetros establecidos para dar seguimiento a la evolución económica de la región. Estos indicadores son 1) Variación anual del PIB > 5%; 2) Tasa anual de inflación < 9%; 3) Tasa de interés promedio de referencia en términos reales a diciembre de cada año < 5%; 4) Índice del tipo de cambio efectivo real con el dólar (Diciembre 1997: 100); entre 90 y 100; 5) Razón reservas internacionales netas del Banco Central y base monetaria > 100; 6) Razón déficit cuenta corriente de la balanza de pagos a PIB < 3.5%; 7) Razón déficit público a PIB < 2.5%; 8) Razón deuda pública total a PIB < 50%.

NOTAS

- ¹ Dell, Sydney, *Experiencias de la integración económica en América Latina*, México, CEMLA, 1966, p. 83.
- ² *Ibídem*, p. 80.
- ³ Lizano, Eduardo, “Objetivos, instrumentos y obstáculos en el funcionamiento del MCCA”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 3: 27, 1978, p. 13.
- ⁴ Bulmer Thomas, Víctor, “El Mercado Común centroamericano: del regionalismo cerrado al regionalismo abierto”, en Briceño Ruiz, José, *Escenarios de la integración regional en las Américas*, Mérida, Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes, 1999, p. 116.
- ⁵ Dada Hirezi, Héctor, “Evaluación de la integración centroamericana”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 8: 85, diciembre, 1985, p. 25.
- ⁶ *Ídem*.
- ⁷ Dada Hirezi, Héctor, “Evaluación ...”, *op. cit.*, p. 25; Guerra Borges, Alfredo, *La integración en América Latina y el Caribe*, *op.cit.*, p. 171.
- ⁸ Dada Hirezi, Héctor, “Evaluación...”, *op. cit.*, p. 25..
- ⁹ *Ibídem*, p. 25.
- ¹⁰ Chavarria, Manuel y Héctor Dada Hirezi, “El mecanismo de pagos en Centroamérica”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 10: 11, mayo, 1985, pp. 24-25.
- ¹¹ Wilford, Walton T., “Trade Creation in the Central American Common Market”, *Western Economic Journal*, 8, March, 1970, pp. 61-69.
- ¹² Willmore, L, “Trade Creation and Trade Diversion and Effective Protection on the Central American Common Market”, *Journal of Development Studies*; 12: 4, 1976, pp. 302-320.
- ¹³ Nicholls, Shelton M. A., “Measuring Trade Creation and Trade Diversion in the Central American Common Market. A Hicksian Alternative”, *World Development*, 26: 2, 1998, pp. 332-333.

- ¹⁴ Bulmer Thomas, “El Mercado Común Centroamericano: del regionalismo cerrado”, op. cit. p. 120.
- ¹⁵ *Ibíd.*, pp. 120-121.
- ¹⁶ Vacchino, Juan Mario, *Integración económica regional*, Caracas. Universidad Central de Venezuela, 1981, p. 489.
- ¹⁷ *Ídem.*
- ¹⁸ Dada Hirezi, Héctor, “Evaluación...”, op. cit., p. 26.
- ¹⁹ Grien, Raúl, *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 295.
- ²⁰ Sierra Franco, Raúl, “Características de la integración económica centroamericana”, en Urquidí, Víctor L. y Gustavo Vega Cánovas (compiladores), *Unas y otras integraciones*, México, El Colegio de México, *El Trimestre económico*, 1991, p. 261.
- ²¹ Véase Briceño Ruiz, José, “Integración y desarrollo económico en América Central: el renacer de un viejo debate”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, Salamanca, 22, agosto, 1999, pp. 21 – 29.
- ²² García, Rigoberto, *Integración o desintegración: el Mercado Común Centroamericano*, Informe de Investigación, 56, Estocolmo, Latinamerika Institutet-Universidad de Estocolmo, 1988, p. 12; Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA, “El proceso de integración económica centroamericana: evaluación crítica de algunas experiencias”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 7: 65, enero-febrero, 1982, p. 8.
- ²³ Wionczek, Miguel S., “Surgimiento y decadencia de la integración económica centroamericana”, *Revista de la Integración*, Buenos Aires, 8, mayo, 1971, p. 150.
- ²⁴ Aalborg, Hans, “The Central American Common Market”, en *Referate der ASERCA Jahrestagung an der Philipps Universitaet Marburg*, September, 1987, p. 266.
- ²⁵ Willmore, op. cit., pp. 122 – 123.
- ²⁶ Aalborg, op. cit., p. 266.
- ²⁷ Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Reflexiones preliminares en torno a la reestructuración del MCCA*, (LC/México/l.135), CEPAL, México, 1990, p. 3.
- ²⁸ Guerra Borges, Alfredo, “Integración centroamericana en los noventa; de la crisis a las perspectivas”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, LIV: 3, julio-septiembre, 1992, p. 121.
- ²⁹ CEPAL, *Reflexiones preliminares*, op. cit. p. 4.

- ³⁰ Guerra Borges, Alfredo, “La reestructuración del Mercado Común Centroamericano: notas para una evaluación crítica”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 18: 125, noviembre, 1993, p. 6.
- ³¹ Guerra Borges, “Integración centroamericana en los noventa”, op. cit. p. 121.
- ³² Morales, Alberto et al., “La Declaración de Antigua de Guatemala: economía, política y la vaguedad del consenso”, *Centroamérica Internacional*, San José, 4, julio-agosto, 1990, pp. 1-4.
- ³³ Fernández Arias, Mario E. y Ethel Abarca Amador, “El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, San José, 21: 1-2, 1995, pp. 9-37.
- ³⁴ Ramírez López, Berenice, “Perspectivas de la integración centroamericana: ALCA, Caribe o TLCAN”, en Roy, Joaquín, Roberto Domínguez y Rafael Velásquez Flores (coordinadores), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, México, Plaza y Valdés, 2003, p. 292.
- ³⁵ Astié-Burgos, Walter, “Centroamérica: integración, comercio y el Plan Puebla Panamá”, en Rosas, María Cristina (coordinadora), *Que las “rondas no son buenas... La OMC y la Ronda de Doha ¿Proteccionismo vs. desarrollo?*, México, UNAM-SELA, 2003, p. 265.
- ³⁶ Ramírez López, op. cit., p. 292.
- ³⁷ Ballesteros, Florencio y Ennio Rodríguez, “Centroamérica hacia un área económica armonizada”, *Integración y Comercio*, Buenos Aires, 1: 1, enero-abril, 1997, p. 16.
- ³⁸ Ramírez López, op. cit. pp. 292-293.
- ³⁹ Baumann, Renato et al., *Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe: avances, retrocesos y temas pendientes*, CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, Serie Comercio Internacional, Santiago, 25, septiembre 2002, pp. 40-41.
- ⁴⁰ Guerra Borges, Alfredo, “La integración centroamericana en el umbral del siglo”, *Nueva Sociedad*, Caracas, julio-agosto, 1999, p. 137.
- ⁴¹ CEPAL, *Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano. Una*

interpretación, LC/MEX/L.500, 14 de noviembre de 2001, México, CEPAL, p.19.

⁴² Baumann, *op. cit.*, p. 40.

⁴³ Heirman, Johannes, *Las tendencias principales del comercio, la política comercial y los acuerdos de integración de los países de la Asociación de Estados del Caribe*, CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, Serie Comercio Internacional, 18, Santiago, noviembre 2001, p. 65.

⁴⁴ Baumann, *op. cit.*, p. 43.

⁴⁵ Rodas Melgar, Haroldo, “Integración económica y relaciones comerciales en Centroamérica”, *Capítulos SELA*, Caracas, 49, marzo, 1997, (en línea) www.sela.org. (consulta: 11 de junio 1997).

⁴⁶ Baumann, *op. cit.*, p. 41.

Capítulo IX

De la ALALC a la ALADI

Las negociaciones para crear el mercado común comenzaron en 1956 bajo la égida de la CEPAL. En los prístinos estudios cepalinos sobre el Mercado Común Latinoamericano se sugería que éste debía alcanzarse por etapas. Primero se procedería a crear un sistema de preferencias comerciales, concebido como un mecanismo más idóneo para fomentar la interdependencia regional y promover el desarrollo económico. Según la CEPAL, era un objetivo realista que podía alcanzarse en un plazo de diez años mediante reducciones graduales de los aranceles y el establecimiento de mecanismos de pagos para poder compensar las nuevas corrientes de comercio. “Propósitos más ambiciosos, como la liberación plena del intercambio y la construcción de un arancel externo común, tendrían que esperar al menos hasta el término de esta etapa experimental”.¹

De igual manera, la CEPAL proponía que en el proyecto de un mercado regional se incluyera a todos los países de América Latina o al mayor número posible de ellos. Se oponía a la creación de grupos que pudieran encerrarse en sí mismos y aislarse del resto de la región; sin embargo, reconocía que existía un grupo de países que debido a su retraso económico en comparación con sus vecinos latinoamericanos podía comenzar un proceso de integración propio: América Central. Para el resto de los países menos avanzados, la CEPAL recomendaba el establecimiento de un tratamiento diferencial en cuanto a la liberalización comercial.

El mercado común latinoamericano debía ser un instrumento para favorecer la transformación productiva mediante la industriali-

zación conjunta. La CEPAL recomendaba firmar Acuerdos de Complementación Industrial (ACI), cuyo objetivo fundamental era, según palabras de Dell, “crear mercados regionales para los productos de industrias determinadas, eliminando barreras regionales al comercio que afectasen a esos productos y fomentando una división programada del trabajo, a través de fronteras nacionales, entre las firmas que los producen”.² Según Salgado, estos acuerdos eran concebidos por la CEPAL como uno de los instrumentos más eficaces para el desarrollo de una industria integrada, pero implicaba establecer una excepción a la cláusula de “la nación más favorecida” (NMF), pues los acuerdos sólo serían válidos entre quienes los suscribiesen, sin alcanzar de forma automática a los demás socios del mercado regional.³ Para otros especialistas, esto debía ser regulado por las partes contratantes al suscribir cada acuerdo mediante un artículo que señalara que debían basarse en la cláusula de NMF; así podría extenderse la aplicación de sus disposiciones a los demás socios de la ALALC. De esta forma todos los países participantes podrían intervenir en el proceso de industrialización y disfrutar de los beneficios del progreso industrial.

Este modelo de integración fue la base de las propuestas concretas que se presentaron a partir de 1956 ante el Comité de Comercio de la CEPAL. Las propuestas fueron ratificadas en las reuniones del Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano que inició sus actividades en 1958. En concreto, se recomendaba la creación de una zona de libre comercio en dos etapas. En una primera etapa, cuya duración sería de 10 años, se realizaría una reducción importante de los aranceles, dependiendo la profundidad de esa reducción arancelaria de la naturaleza de los productos negociados. En la segunda etapa se completaría la reducción arancelaria, se eliminarían otras restricciones al libre comercio y se establecería el mercado común.⁴ En el proyecto de régimen de liberalización comercial se recomendaba establecer tres categorías de bienes: productos primarios, bienes de capital y manufacturas que crecían con rapidez, y bienes manufacturados de consumo. Los bienes del primer grupo serían completamente liberalizados en la primera etapa. Los incluidos en el segundo grupo deberían ser objeto de reducciones arancelarias al máximo posible “para estimular el comercio intrarregional de los productos de las llamadas industrias dinámicas”. El tercer grupo de bienes debería ser liberalizado de forma lenta para facilitar el ajuste interno en el campo

de las actividades existentes.⁵ Además, se ratificaba la necesidad de crear un régimen multilateral de pagos, el establecimiento de un tratamiento diferencial para los PMDER, la coordinación de la política comercial y la creación de ACI.

Este proyecto de integración fue rechazado por varios países latinoamericanos que tenían posiciones diversas sobre la naturaleza del proceso integrador. En vez de apoyar una integración al servicio de la transformación productiva y la industrialización, se prefirió un programa centrado en la apertura comercial. El Tratado de Montevideo que estableció la ALALC en 1960 resultó ser de hecho una mezcla de las ideas cepalistas con las propuestas librecambistas de los países del cono sur.

Instrumentos de la ALALC

En el Tratado de Montevideo se señalaron como objetivos liberalizar lo esencial del comercio recíproco, expandirlo y diversificarlo, promover la progresiva complementación de las economías de la zona, coordinar políticas de desarrollo agrícola y procurar la expansión del comercio agropecuario, y establecer de forma gradual y progresiva un Mercado Común Latinoamericano.

Para alcanzar estos objetivos se fijó un programa de liberalización comercial cuya meta era eliminar de forma gradual y progresiva, y en lo esencial del comercio recíproco, todo gravamen o restricción de cualquier tipo de obstáculo que incidiera sobre las importaciones de productos originarios de la zona. Esto se alcanzaría en un plazo de 12 años, determinando como mecanismo para alcanzar tal propósito la negociación de concesiones arancelarias mediante listas nacionales y una lista común. La desgravación arancelaria se basaba en el principio de la reciprocidad, según el cual un país debe ofrecer tantas concesiones como las que reciba. Se entendía que era una reciprocidad para incrementar el comercio.

Las listas nacionales eran presentadas por los socios cada año. Un país concedía una reducción anual de por lo menos 8% de la media ponderada de los aranceles existentes para terceros países. Las negociaciones tenían como base las nóminas de productos y se realizaban producto por producto hasta agotar el compromiso del 8%

anual. Las concesiones otorgadas no eran definitivas sino que podían ser retiradas mediante compensación.

La lista común estaba constituida por productos cuyos gravámenes se debían eliminar, para la totalidad del comercio regional, en un lapso de 12 años. Las concesiones debían representar el 25% del volumen total del comercio en el primer trienio (1963), el 50% en el segundo trienio (1966), el 75% en el tercer trienio (1969) y el 100% en el último trienio (1972). Las concesiones eran irrevocables.

Los ACI intentaron reivindicar el ideal cepalista de la integración como un mecanismo de desarrollo programado y conjunto. Su inclusión en el Tratado de Montevideo suavizaría el excesivo sesgo comercialista de la ALALC y permitiría algún grado de especialización en el comercio y la producción, así como un mayor nivel de utilización de la capacidad instalada en los países que avanzaron en la industrialización durante las décadas de los años cuarenta y cincuenta.⁶

Cuadro 1

Instrumentos de la ALALC

• Programa de liberalización comercial: listas nacionales, lista común.
• Acuerdos de Complementación Industrial.
• El tratamiento diferencial a los PMDER.
• Cooperación financiera.
• Coordinación de políticas.
• Acuerdos agropecuarios.

Otros instrumentos enumerados en el Tratado fueron el tratamiento diferencial a los PMDER, la cooperación financiera, la coordinación de políticas y los acuerdos agropecuarios (véase cuadro 1). A los PMDER se les concedió lo que Vacchino describió como un “tibio régimen diferencial”, que consistió fundamentalmente en la concesión de ventajas no extensivas. Estas últimas eran irrevocables y se incluía una lista especial para los PMDER (Bolivia, Ecuador y

Paraguay) descrita como “lista de ventajas no extensivas”. Otras medidas en favor de los PMDER incluyeron condiciones más favorables para el cumplimiento del programa comercial, el derecho de adoptar medidas restrictivas para corregir los desequilibrios de la balanza de pagos y programas de ayuda financiera y asistencia técnica para incrementar la productividad de estos países.⁷

La cooperación financiera y monetaria comenzó con la firma del Acuerdo de México en 1965 para crear el Sistema Multilateral de Pagos y Créditos Recíprocos. Este último fue creado como un mecanismo para liquidar los compromisos derivados del intercambio comercial y ahorrar la transferencia de divisas, para lo cual se establecieron líneas de crédito de 1.350 millones de dólares, que llegaron a compensar cerca del 65 % de las importaciones. El Acuerdo de Santo Domingo de 1969 se firmó para atenuar deficiencias en la transferencia de liquidez debido a los problemas de balanza de pagos de algunos países miembros. También se crearon las Aceptaciones Bancarias Latinoamericanas (ABLA).⁸

Evolución de la ALALC

El Tratado de Montevideo privilegió la desgravación arancelaria, que se convirtió en el aspecto central de las negociaciones y discusiones de las instituciones de la ALALC. El régimen de libre comercio fue bastante exitoso durante el primer lustro de la ALALC. Entre 1960 y 1967, los países miembros lograron, aplicando los mecanismos de las listas nacionales y la lista común, un crecimiento espectacular en su intercambio comercial (véase cuadro 2). Se produjo además un importante incremento en el comercio de manufacturas y bienes de capital. Por ejemplo, la maquinaria y el material de transporte representaba apenas el 9.5 % de las exportaciones de la ALALC en 1969, mientras que en 1975 ya equivalía al 22.4%. Sin embargo, en este aspecto también se puso de manifiesto que los frutos de la integración se concentraban en Argentina, Brasil y México. Cerca del 90% de las exportaciones de maquinaria y 65% de exportaciones varias se concentraban en estos tres países.⁹

Cuadro 2

Participación del comercio intrarregional
en el comercio global por país,
1961-1970-1980

	1961 – Adicional 1961-1970			Adicional 1970 - 1980	
Importación					
Argentina	13.4	75.7	22.1	19.9	20.3
Bolivia	15.4	19.8	17.6	20.4	28.0
Brasil	9.9	11.9	10.9	11.7	11.6
Colombia	2.2	23.4	9.4	16.2	14.9
Chile	17.2	25.4	20.2	28.6	27.0
Ecuador	3.8	18.5	12.8	11.7	11.8
México	0.4	4.5	2.6	4.0	3.8
Paraguay	26.8	17.6	22.7	52.0	48.5
Perú	7.5	48.4	17.5	14.0	14.8
Uruguay	22.5	116.6	32.2	26.0	36.3
Venezuela	1.5	7.1	3.9	7.3	6.7
Promedio región	8.1	15.8	11.2	12.7	12.5.
Exportación					
Argentina	11.6	31.4	20.6	23.7	23.0
Bolivia	6.6	11.1	9.6	44.4	36.7
Brasil	6.9	15.4	11.1	18.1	17.2
Colombia	1.6	24.8	11.1	14.6	14.0
Chile	7.5	13.8	11.1	28.0	23.6
Ecuador	8.0	12.6	10.5	18.7	18.1
México	1.6	16.7	7.9	3.7	4.1
Paraguay	32.3	45.5	39.0	47.2	45.5
Perú	6.7	5.4	6.0	22.6	17.3
Uruguay	3.4	39.7	12.4	44.1	37.1
Venezuela	6.7	3.1	4.3	8.4	7.7
Promedio regional	6.7	14.8	10.1	14.7	14.0

Fuente: ALADI, Secretaría General. Unidad de Información y Estudios.
Departamento de Estudios Generales.

Este período de avance terminó a mediados de la década de 1960, cuando las negociaciones de la segunda franja de la lista común colapsaron y finalizó la etapa fácil de otorgamiento de concesiones en las listas nacionales. Durante la primera fase de la lista común se otorgaron alrededor de 2.590 concesiones. Sin embargo, éstas se referían a bienes tradicionales ya sometidos a regímenes de libre comercio mediante acuerdos bilaterales. Cuando se trató la incorporación de nuevos productos en el segundo tramo de la lista común, el proceso se estancó debido, en gran medida, a la diversidad de intereses nacionales. Así, por ejemplo, Argentina solicitó la inclusión del trigo en la lista común, mientras que Venezuela lo hizo con el petróleo. Ambas propuestas fueron rechazadas. Brasil se opuso a la inclusión del petróleo, pues hubiese significado comprar el producto a un precio más alto del obtenido de sus proveedores del Medio Oriente. Venezuela, por su parte, objetó la inclusión del trigo, producto que obtenía de Estados Unidos.¹⁰

Una situación similar ocurrió con las negociaciones de las listas nacionales. Entre 1962 y 1964 se otorgaron 7.593 concesiones pero en 1964 se produce un decrecimiento significativo de las mismas, que caen a 755. Esta tendencia se mantiene, salvo un incremento temporal en 1968, y se radicaliza en la década de 1970, para sufrir una tasa negativa en 1976 (véase cuadro 3).

Cuadro 3ALALC
Concesiones en las Listas Nacionales 1962-1978

Año	Concesiones anuales	Total acumulado
1962	4.274	4.274
1963	3.319	7.593
1964	755	8.248
1965	226	8.474
1966	580	9.054
1967	339	9.393
1968	989	10.382
1969	487	10.869
1970	148	11.017
1971	25	11.042
1972	35	11.079
1973	31	11.110
1974	47	11.157
1975	8	11.165
1976	-1	11.164
1977	11	11.175
1978	2	11.175

Fuente: Vacchino, 1981.

Esto condujo a los países a modificar en 1968 el lapso para alcanzar la zona de libre comercio. Mediante el Protocolo de Caracas, los miembros de la ALALC acordaron extender la fecha límite hasta 1980 para concluir con la desgravación arancelaria; sin embargo, esto no cambió en absoluto la situación, pues las negociaciones de la lista común nunca se reactivaron y las concesiones bilaterales a través del mecanismo de las listas nacionales dejó de utilizarse por parte de los Estados, concediéndose entre 1968 y 1979 apenas 10 concesiones arancelarias.

En esos años fueron escasos los ACI, habiéndose firmado apenas dos en 1964. Se responsabilizó a la inclusión de la cláusula de NMF, que extendía a todos los países firmantes del Tratado de Montevideo las concesiones acordadas en los ACI.¹¹ Esta situación se revirtió en el segundo lustro de la década de 1960. El colapso de las negociaciones

comerciales permitió que los países comenzaran a considerar a los ACI como un mecanismo para continuar la liberalización industrial y esto se consolidó una vez que la resolución 99 (IV) del año 1964 eliminó la cláusula de NMF y estableció que los países que participaran en los ACI se beneficiarían de los acuerdos sólo si prestaban una compensación adecuada. A partir de entonces se produjo un crecimiento de los ACI, que llegaron a ser 21.¹²

Sin embargo, el 86% de los ACI fueron suscritos o participaron en ellos Argentina Brasil y México. Los beneficios fueron sólo para estos países y no para la ALALC como grupo, lo cual generó un debate sobre la utilidad de los ACI. Un sector consideraba que favorecían el libre comercio, permitían la complementación de sectores nuevos o poco desarrollados, incrementaban las inversiones y favorecían la expansión tecnológica. Además, se argumentaba que los ACI podían llevar a la armonización de las políticas de exportación y de inversiones extranjeras. Otro sector criticaba su carácter comercialista y el papel desempeñado por el sector privado, señalando que los empresarios se negaban a firmar acuerdos en sectores que se estaban desarrollando a escala nacional. Fue particularmente repetido el argumento según el cual el gran ganador con la firma de los ACI fue el capital transnacional pues la mayor parte de ellos se refería a actividades controladas por las ETNs, como las válvulas electrónicas, la industria eléctrica, química, industrias de vidrio, industria electrónica, fonografías, industria farmacéutica. Hubo, en cambio, ausencia de ACI en actividades nacionales como la siderurgia, con cierto potencial para la programación conjunta.¹³ De esta manera, las ETNs fueron quienes se aprovecharon de las economías de escala creadas por los mercados regionales; y esto, además, afianzó los vínculos entre las ETNs y sus casas matrices, lo que produjo un proceso de desnacionalización.¹⁴

El sistema de tratamiento preferencial a los PMDER también tuvo resultados limitados. Las listas de ventajas no extensivas tuvieron una evolución similar a la de las listas nacionales. Entre 1960 y 1965 se otorgaron un número considerable de ventajas no extensivas; entre 1965 y 1969 las concesiones fueron menores, aunque se mantuvieron, y a partir de 1970 las ventajas no extensivas perdieron todo su significado. Esto se verifica en el cuadro 4 que muestra que entre 1966 y 1970 se otorgaron 7.800 concesiones, mientras que entre 1970 y 1978 apenas alcanzaron a 450.3

Cuadro 4

ALALC

Lista de ventajas no extensivas 1962-1978

Año	Concesiones anuales	Total Acumulado
Año	Concesiones anuales	Total acumulado
1962	4.239	4.239
1963	1.383	5.622
1964	315	5.937
1965	61	5.998
4966	48	6.046
1967	135	6.181
1968	770	6.951
1969	110	7.161
1970	35	7.196
1971	0	7.196
1972	21	7.217
1973	82	7.299
1974	62	7.361
1975	33	7.394
1976	2	7.396
1977	153	7.549
1978	26	7.576

Fuente: Vacchino, 1981

A pesar de sus limitaciones, las ventajas no extensivas permitieron a los PMDER compensar los déficits comerciales generados por las concesiones dadas en las listas nacionales. Fue el caso de Ecuador con un déficit de 11% en las listas nacionales, que logró ser compensado y convertirlo en un superávit de 12% gracias a las ventajas no extensivas. El otro beneficio para los PMDER fue la extensión automática de los ACI sin necesidad de compensación. Pero este beneficio no fue aprovechado; por un lado, los ACI se referían a bienes que no eran producidos en los PMDER y, por otro lado, los ACI se celebraron entre empresarios de los países grandes, lo que dificultó el acceso a ellos de los pequeños empresarios de los PMDER.

La Asociación Latinoamericana de Integración

La ALADI fue el primer paso para abandonar de forma definitiva la estrategia de regionalismo autonómico y el proyecto de crear un mercado común al interior del cual se promovería la transformación productiva de la región. Para algunos autores, la ALADI significó un cambio en la estrategia de integración por una de cooperación económica multinacional interestatal.¹⁵ No se trataba de apelar a procedimientos de prórroga, a la flexibilización y a las excepciones, ya intentadas sin éxito.¹⁶ La nueva postura era modificar la estrategia de manera que en «vez de ajustar la realidad latinoamericana a esta estructura jurídica [de la ALALC], se procediera a adecuar la concepción filosófica, doctrinaria, institucional y jurídica del futuro modelo de integración económica regional, a las verdaderas necesidades, requerimientos y naturaleza de América Latina».¹⁷

En el Tratado de Montevideo de 1980 se estableció como propósito general “proseguir con la integración con el objeto de alcanzar el desarrollo armónico y equilibrado de la región, teniendo como objetivo instrumental a largo plazo el establecimiento del Mercado Común Latinoamericano”. La ALADI debía promover y regular el comercio recíproco, favorecer la complementación económica, desarrollar acciones de cooperación que coadyuven a la ampliación de los mercados y fomentar y regular el comercio intrarregional. Los principios que deben orientar la actuación de la nueva institución son: pluralismo, convergencia, flexibilidad, multiplicidad y tratamiento preferencial.

El principio de pluralismo implicaba la voluntad de los países de apoyar la integración independientemente de la diversidad política y económica. Este principio era válido en un contexto internacional en que se enfatizaba una política de no intervención en los asuntos internos de cada Estado y de tolerancia frente a las frecuentes fluctuaciones políticas en la región. Era válido sólo en la fase inicial de la ALADI, para ceder su lugar a una mayor homogeneidad cuando el proceso se profundizara.¹⁸

El principio de convergencia se concretaba en la multilateralización progresiva de los diversos acuerdos de alcance parcial mediante negociaciones periódicas entre los países miembros. Era uno de los principios claves de la ALADI que se dirigía a evitar que las acciones

parciales condujeran a la balcanización del continente. En vez de ello, se crearía “una tupida malla de interacciones” a partir de las cuales se establecería el Mercado Común Latinoamericano.¹⁹

El principio de flexibilidad se traducía en la concertación de Acuerdos de Alcance Parcial (AAP), la implementación de mecanismos para su gradual convergencia y el incremento de los vínculos de integración. Suponía establecer medidas que favorecieran la integración, aunque sin sustituirla. El principio de flexibilidad fue regulado en el tratado de manera que no sirviese para justificar cualquier excepción o incumplimiento de los compromisos contraídos. Tampoco debía ser utilizado para adoptar acciones dispersas, independientes y hasta opuestas entre sí.²⁰

El principio de multiplicidad suponía la admisión de diversos tipos de concertación, siempre que coincidieran con las funciones y objetivos del proceso, lo cual implicaba la existencia de diversos instrumentos para promover el comercio regional. Según Chaparro Alfonso, “la multiplicidad envuelve acciones e instrumentos diversos, aprovechando o creando oportunidades, que enfoquen hacia la convergencia futura y tiendan a estimular una red de acuerdos y relaciones varias y de muchas maneras de concierto multilateral”.²¹

El principio de tratamiento diferencial implicaba el establecimiento de tres categorías de países que recibirían un tratamiento distinto en los diversos tratados en los que participaran. Su objetivo era lograr un reparto equitativo de los costos y beneficios del proceso de integración.

Instrumentos de la ALADI

En la ALADI se incluye una serie de instrumentos dirigidos a alcanzar sus metas como la preferencia arancelaria regional (PAR), los acuerdos de alcance parcial (AAP) y los acuerdos de alcance regional (AAR) (véase cuadro 5).

Cuadro 5

Instrumentos de la ALADI

<p>• Preferencia Arancelaria Regional (PAR)</p> <p>Es una zona de preferencias aduaneras, lo que supone un regreso a la propuesta original de la CEPAL en la década de 1950. Es una rebaja multilateral de un cierto porcentaje que se otorgan los países latinoamericanos con respecto al nivel arancelario que rige para terceros países. La PAR debe orientarse por una serie de principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Debe abarcar en lo posible la totalidad del universo arancelario. 2. No implica la consolidación de gravámenes. 3. Debe contemplar fórmulas para resolver de manera equitativa la situación derivada de la existencia de diversos niveles de desarrollo entre los países. 4. En principio debe ser mínima, para irse profundizando mediante negociaciones multilaterales. 5. Debería tenerse en cuenta la situación especial de sectores sensibles de la economía. 6. Debe establecerse una diferenciación en tres categorías de países. 7. Se incluirán listas de excepción según los tipos de países. 8. Se eliminarán las restricciones no arancelarias.
<p>• Acuerdos de Alcance Regional (AAR)</p> <p>Se refieren a las mismas materias e instrumentos incluidos en los acuerdos de alcance parcial. Sin embargo, en ellos participan todos los países de la región. Serían el resultado de la aplicación del principio de convergencia, es decir, de la multilateralización de los acuerdos de alcance parcial.</p>
<p>• Acuerdos de Alcance Parcial (AAP)</p> <p>Son aquellos en los que no participan todos los países miembros y que buscan profundizar la integración regional mediante la multilateralización progresiva. Se basan en los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Están abiertos a la adhesión de todos los países de la región. 2. Deben incluir cláusulas de convergencia. 3. Pueden incorporar un tratamiento preferencial en razón de las tres categorías de países. 4. Deben durar por lo menos un año. 5. Pueden incluir cláusulas sobre normas de origen, retiro de concesiones, renegociación de concesiones, cláusula de salvaguardia, armonización de políticas y denuncias. <p>Los AAP pueden presentar las siguientes modalidades.</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos comerciales
Su objetivo es la promoción del comercio mediante la reducción de aranceles.
<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de promoción del comercio
Se refieren a materias no arancelarias y buscan expandir el comercio.
<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de complementación económica
Promueven el máximo aprovechamiento de los factores de producción. Estimulan la complementación económica. Aseguran condiciones equitativas de competencia. Fomentan el desarrollo equilibrado y armónico de los países.
<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos agropecuarios
Buscan fomentar y regular el comercio agrícola intrarregional. Pueden referirse a un producto o grupos de productos. Pueden basarse en concesiones estacionales, temporales, en cupos, etc.
<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de cooperación científica y tecnológica
<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de promoción del turismo
<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de preservación del medio ambiente

La ALADI incluyó también un sistema de apoyo a los PMDER, que estableció una división de los países miembros en tres grupos: los grandes, constituido por Argentina, Brasil y México, los medianos, formado por Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela, y los PMDER conformado por Bolivia, Ecuador y Paraguay. Estas categorías de países tienen un tratamiento diferencial basado en los principios de no reciprocidad, cooperación comunitaria y aplicación incondicional de la cláusula de NMF. En el caso de los PMDER, estos principios se materializan mediante un conjunto de acciones como la apertura no recíproca de los mercados y la concertación de programas especiales de cooperación.

Otro objetivo de la ALADI fue la renegociación del llamado patrimonio histórico de la ALALC, es decir, de las concesiones otorgadas en las listas nacionales, común y de ventajas no extensivas durante la vigencia del Tratado de Montevideo de 1960. La renegociación del patrimonio histórico debía basarse en los siguientes criterios:

- Promover y dinamizar el comercio intrarregional.
- Resolver los desequilibrios en los intercambios y promover el comercio de manufacturas.

- Considerar la situación de cada Estado.
- Respetar el principio de tratamiento diferencial.

La renegociación se podía realizar por vía bilateral o multilateral y debían incluirse los acuerdos de alcance parcial y acuerdos de alcance regional, que serían evaluados al final en una conferencia multilateral.

Evolución de la ALADI

En la evolución de la primera década de la ALADI es fácil percibir dos etapas. La primera se inició en 1980 y concluyó en 1987 con la Ronda Regional de Negociación. La segunda etapa, que se extiende entre 1987 y 1991, comprendió la fase de redimensionamiento del proceso. A partir de 1991, se inició el período de adaptación de la ALADI a la nueva filosofía de la integración abierta latinoamericana.

En la primera etapa, el aspecto fundamental fue la renegociación del patrimonio histórico de la ALALC y las discusiones para establecer la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), que era considerado el instrumento más importante de este esquema de integración. La renegociación del patrimonio histórico concluyó en 1981 con la convocatoria de la quinta Conferencia de Evaluación y Convergencia de la ALADI, en la que se firmaron 39 acuerdos bilaterales y 1 multilateral. Estos acuerdos permitieron mantener los volúmenes de intercambio y las preferencias concedidas en la ALALC.

La negociación de la PAR fue un proceso complejo, su aplicación tardía y el número de productos excluidos disminuyó su alcance. Finalmente concluyó en 1994 con el Acuerdo de Alcance Regional nº 4, estableciéndose distintas magnitudes iniciales según la categoría del país otorgante y la del país receptor. Un PMDER confería 5% de preferencia arancelaria a otro PMDER, 3% a un país de desarrollo intermedio y 2% al resto de los países. Los de desarrollo intermedio otorgaron 7% a los PMDER, 5% a los de desarrollo intermedio y 3% a los grandes. Estos últimos, concedieron 10% a los PMDER, 7% a los de desarrollo intermedio y 5% entre ellos.²²

Desde su aprobación se criticó mucho el escaso margen de preferencia que contribuiría en poco a incrementar el comercio intra-zonal. De igual manera, se consideraba que la lista de reservas era demasiado

amplia para ciertos países. Además, el funcionamiento de la PAR fue limitado, pues no se promovió de forma paralela las políticas de comercio exterior y de incentivo industrial.²³

Los acuerdos de alcance regional fueron pocos durante este período: aquél que creó la PAR y los que concedían preferencias arancelarias a los PMDER. Los acuerdos de alcance parcial fueron más numerosos, la mayor parte de ellos bilaterales, basados en la reciprocidad comercial y con plazos de duración relativamente breves. Este énfasis en la dimensión bilateral de la ALADI fue objeto de severas críticas debido a la imposibilidad de lograr su multilateralización progresiva a través del principio de convergencia.

En cuanto al sistema de apoyo a los PMDER se utilizó de forma generalizada el mecanismo de nómina de apertura a favor de estos países. Los demás instrumentos, como la cláusula de NMF y la cooperación económica fueron subutilizados. En principio, la nómina incluyó básicamente productos tradicionales, pero desde 1985 también se incorporaron bienes farmacéuticos, químicos, petroquímicos y eléctricos. Sin embargo, las concesiones de las nóminas fueron poco utilizadas debido al desconocimiento por parte de los empresarios de los PMDER y por la preferencia de estos últimos por sus mercados. Otros factores que explican el poco uso de las concesiones fueron las trabas burocráticas y la poca capacidad de los empresarios, expresada en su escasa capacidad administrativa para exportar, la incapacidad para adaptarse a los requerimientos de la demanda externa y su oferta insuficiente.

La segunda fase en el proceso de la ALADI se inició en marzo de 1985, con el encuentro de Jefes de Estado y Representantes de Alto Nivel, reunidos en Montevideo con motivo de la toma de posesión del Presidente José María Sanguinetti. En el Documento Final del encuentro, conocido como la “Declaración de Montevideo”, los presidentes declararon que la solidaridad debe ser el principio que oriente el desarrollo económico y social de América Latina, y debe servir para promover la estabilidad y el crecimiento de la región. La solidaridad debía manifestarse en un adecuado aprovechamiento del mercado común regional, una mejor utilización del poder de negociación de la región y la promoción de la integración. Este principio obligaba a relanzar la ALADI.²⁴

A fines de marzo de 1985, el Comité Permanente de la ALADI analizó la Declaración de Montevideo y decidió, en la Resolución 320, iniciar una Rueda Regional de Negociaciones (RRN) para promover

una recuperación y expansión del comercio regional y establecer un proyecto que permitiera desarrollar la integración en el contexto económico que atravesaba la región.²⁵

En abril de 1986 se celebró en Buenos Aires la primera reunión negociadora de la RRN. Allí se suscribió la Declaración de Buenos Aires, en la que se señalaba que el objetivo de la RRN era reactivar un sistema de preferencias arancelarias y de pagos en el que participarían todos los países latinoamericanos. También se promovería la recuperación económica mediante la expansión y la recuperación del comercio especialmente con los PMDER. En este sentido, se estableció un plan de acción²⁶ (véase cuadro 6). En Buenos Aires se creó también una Comité de Coordinación y Negociaciones, cuyo objetivo era adelantar las discusiones, establecer principios para resolver los conflictos que se presentasen y evaluar el desarrollo de las negociaciones. El Comité tenía varios subcomités sobre comercio, cooperación y concertación económica, finanzas y pagos, sistema de apoyo a los PMDER, transporte e infraestructura. En esta reunión se evidenció el carácter político de la RRN, cuyo objetivo era incluir en el diálogo regional el tema de las negociaciones económicas y promover respuestas a la crisis.

Cuadro 6

Ronda Regional de Negociaciones de la ALADI Plan de Acción

La cooperación en materia comercial mediante:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Un programa regional de expansión del comercio. 2. Un programa regional para el tratamiento y atenuación de los desequilibrios comerciales. 3. La negociación de la PAR. 4. Un programa regional de regulación del comercio.
La cooperación y complementación económica mediante:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Un programa regional de cooperación y complementación económica. 2. Inversiones en infraestructura, en especial transporte y comunicaciones.
La cooperación financiera y en materia de pagos:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Un programa regional de cooperación financiera y de pagos. 2. Un programa de financiamiento a las exportaciones interregionales. <p>Un programa de apoyo a los PMDER.</p>

La II reunión especial de representantes gubernamentales se realizó en Acapulco, México, en julio de 1986. En ese encuentro se continuaron las negociaciones iniciadas en Buenos Aires y se firmaron acuerdos de alcance parcial para promover la recuperación del comercio regional.

Luego de más de un año de negociaciones de la RRN se tomaron las primeras decisiones en la III Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en México, en marzo de 1987. Se acordaron programas para:

- Ampliar la PAR.
- Lograr la recuperación y expansión del comercio.
- Eliminar las barreras no arancelarias.
- Establecer reglas regionales sobre las normas de origen y las cláusulas de salvaguarda.
- Corregir y atenuar los desequilibrios en el comercio regional.
- Apoyar a los PMDER.
- Consolidar los mecanismos de pagos y créditos.

Las limitaciones de la PAR generaron iniciativas para su reforma. En 1987 se celebró una reunión de alto nivel de representantes gubernamentales para reformar la PAR. En concreto, se decidió incrementar la magnitud inicial de la preferencia, que fue a partir de entonces el 10%. La magnitud inicial sería de 11% para los PMDER; Paraguay y Bolivia, por ser países mediterráneos, debían recibir un tratamiento preferencial en cuanto a esta magnitud inicial, que sería 12%, mientras que para los países grandes sería de 22%. También se decidió eliminar las listas de excepción, que serían redefinidas según las categorías de países: para los PMDER la lista debía incluir hasta 2400 items; para los intermedios 1200 items y para los grandes 600 items. Estos objetivos debían alcanzarse en abril de 1987 para los grandes y en julio de 1988 para los medianos y los PMDER. En el programa de eliminación de las barreras no arancelarias (BNAs) se fijaba un calendario para su eliminación que debía ser, a más tardar, el 31 de marzo de 1987.

El programa de recuperación y expansión del comercio se proponía incrementar los volúmenes del intercambio comercial entre

1987 y 1989 en un 40 %. Los Estados debían presentar una lista de productos importados de terceros países que representasen alrededor de un 30% durante cualquier año entre 1984 y 1986. Estos bienes recibirían una preferencia arancelaria siguiendo los márgenes descritos en el cuadro 7. Paraguay y Bolivia recibían un 10% adicional, debido a su condición mediterránea.

Cuadro 7

Márgenes de las Preferencias Arancelarias
Programa Regional de Recuperación y Expansión del Comercio

	Grandes	Medios	PMDER
Grandes	60	70	80
Medios	50	60	70
PMDER	40	50	60

Se estableció un calendario para ejecutar el programa de recuperación y expansión del comercio. En abril de 1987 se debía presentar una lista de bienes que representase el 30% del comercio intrarregional. En julio se negociarían las listas definitivas. En octubre se realizaría una Conferencia de Evaluación y Convergencia en la que se suscribiría un acuerdo sobre la recuperación y expansión del comercio. En enero de 1988 debía iniciarse el programa.

En cuanto a los apoyos a los PMDER, se estableció un plan de acción que comprendía:

- Incluir la oferta exportable de los PMDER en las nóminas de apertura.
- Aceptar el 60% de la demanda de la nómina de reserva a favor de Ecuador y en un 40% a favor de los países medianos.
- Firmar acuerdos de complementación económica en sectores en los que los PMDER tuviesen ventajas comparativas. Estos acuerdos tenderían a crear compañías binacionales o multinacionales latinoamericanas que producirían bienes industriales cuyas materias primas serían de los PMDER.

- Prestar asistencia en materia de promoción y ventas.
- Otorgar asistencia económica y financiera.
- Brindar apoyo en materia de infraestructura, facilidades de almacenaje en zonas portuarias, fletes reducidos, etc.

A pesar de lo ambicioso de todas estas iniciativas para relanzar a la ALADI, sus resultados fueron bastantes limitados. La PAR fue insuficiente debido a la irrelevancia de las magnitudes otorgadas y lo amplio de las listas de excepción, además de coincidir con el establecimiento de los programas de ajuste estructural en la mayor parte de los países de América Latina, cuyo componente de liberalización comercial era más ambicioso que la PAR.

El plan de acción a favor de los PMDER fue en general poco exitoso. No pudo materializarse por falta de interés y debido a dificultades administrativas. Además, persistieron los problemas de transporte, acceso a los canales de comercialización y de gestión administrativa.

El programa de corrección y atenuación de los desequilibrios comerciales fue poco utilizado a pesar de la existencia de países deficitarios. Se consideró que su mayor deficiencia era el énfasis en las barreras arancelarias, cuando los mayores obstáculos al comercio provenían de las barreras no arancelarias (BNAs). Es cierto que también existía un programa de reducción de las BNAs, pero las evaluaciones de éste son contradictorias. Un informe de gestión de la Secretaría de la ALADI, publicado en junio de 1990, señalaba que entre 1987 y 1989 no se había producido una reducción considerable de las BNAs. Otro informe de la Secretaría de la ALADI de septiembre del mismo año indicaba que sí se habían producido avances importantes.

En cuanto al Programa de Recuperación y Expansión del Comercio, tampoco se percibieron avances. Las ofertas nunca se hicieron debido a la ausencia de acuerdo sobre las compensaciones²⁷ y los países andinos no se adhirieron al proceso; tan sólo Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay le dieron vigencia. No obstante, sus efectos fueron limitados pues las concesiones otorgadas fueron poco importantes comparadas con las otorgadas en los acuerdos bilaterales y regionales y mucho menores que el 30% originalmente previsto²⁸ (véase cuadro 8).

Cuadro 8

Márgenes de las Preferencias Arancelarias finalmente acordadas
Programa Regional de Recuperación y Expansión del Comercio

	Grandes	Medios	PMDER
Grandes	10	15	20
Medios	5	10	15
PMDER	2	5	10

Ya en 1988 era evidente el fracaso de la RRN. Por ello, en la reunión del Grupo de los Ocho, realizada en Ica, Perú, en octubre de 1989, los Presidentes acordaron que sus Cancilleres se reunirían en Buenos Aires en diciembre de ese año para discutir mecanismos para reactivar, en el marco de la ALADI, el proceso de integración regional. La reunión se realizó en la fecha indicada y allí se acordó profundizar la PAR, eliminar las barreras no arancelarias, promover la cooperación y complementación económica. Es evidente que se trataba simplemente de compromisos ya adquiridos y no cumplidos. Las propuestas de Buenos Aires fueron ratificadas en la reunión del Consejo de Ministros de la ALADI celebrada en Ciudad de México, en mayo de 1990. Se acordó eliminar las BNAs en las nóminas de apertura de los PMDER, eliminar las BNAs en los acuerdos de alcance parcial, establecer un cronograma de reducción de otras BNAs, profundizar la cooperación y la complementación económica, ampliar la cooperación en materia de transporte e iniciar un programa de colaboración en materia de ciencia y tecnología. En la reunión de México no fue posible reestructurar la PAR, aunque un mes y medio más tarde se alcanzó un acuerdo en la magnitud inicial que sería de 20% para los PMDER, 30% para los medios y 48% para los grandes. Se acordó también eliminar las barreras arancelarias a los bienes incluidos en la PAR y reducir las listas de excepción a un 10%.

La ALADI en la era del regionalismo abierto y la apertura

Todos los esfuerzos realizados para relanzar a la ALADI resultaron ser insuficientes para enfrentar los retos que la nueva realidad

económica de fines de la década de 1980 imponía a los países latinoamericanos. Por un lado, debía afrontar la apertura unilateral que en materia comercial estaban desarrollando los países miembros. Por otro lado, se enfrentaba al creciente proceso de subregionalización de la integración a inicios de los noventa, expresado en el Mercosur, el G-3 y el relanzamiento del Grupo Andino. Finalmente, tenía que resolver el dilema que derivaba de la participación de México en un proceso extrarregional: el TLCAN.

Todos estos desarrollos mostraban a la ALADI como una instancia inadecuada para enfrentar el nuevo escenario regional. Mientras los otros acuerdos proponían crear de forma veloz zonas de libre comercio y uniones aduaneras en plazos perentorios y definidos, la ALADI proponía un área de preferencias sin un plazo preciso. Se consideraba además que los mecanismos, el sistema institucional y el procedimiento de votación de la ALADI eran ineficientes.

En 1990 se inicia la fase más reciente de la ALADI. Los presidentes del Grupo de Río ordenaron realizar un estudio para flexibilizarla y adecuarla a la realidad actual. El estudio fue discutido en octubre de 1991 por los representantes de alto nivel reunidos para tal efecto. Se reiteraron metas como la profundización y revisión de la PAR, la eliminación de las BNAs y de las listas de excepción, etc. Lo interesante fue la adaptación de la ALADI a la lógica de libre mercado que caracterizaba al nuevo regionalismo latinoamericano y su subordinación al proceso hemisférico liderado por Estados Unidos. El planteamiento era la convergencia de los diversos procesos subregionales en una zona de libre comercio que confluirían, a su vez, en una zona de libre comercio hemisférica. Además se daba un nuevo carácter a la ALADI, que pasó a ser concebida como una instancia para negociar un marco normativo común, un foro de negociación, cooperación y asistencia y un mecanismo de convergencia de los diversos procesos en marcha.²⁹

En la medida en que iniciativas como el Mercosur y el ALCA se fueron consolidando, la ALADI intentó presentarse como una respuesta a la amenaza de dispersión y fragmentación. En ciertas ocasiones, se reiteraba la meta de crear un mercado latinoamericano. Así ocurrió con la aprobación de la Resolución 38 en la octava reunión del Consejo de Ministros, celebrada en 1994. Esta normativa dispone un plan de acción a corto y mediano plazo para lograr la

consolidación y convergencia de distintos acuerdos en un mercado común latinoamericano.³⁰ Sin embargo, éste es un tema que cada vez interesa menos a los dirigentes latinoamericanos.

NOTAS

- ¹ Salgado, Germánico, “El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad”, *Revista de la CEPAL*, Santiago, abril, 1979, p. 89.
- ² Dell, Sydney, *Experiencias de la integración económica en América Latina*, México, CEMLA, 1966, p. 179.
- ³ Salgado, “El mercado regional latinoamericano...”, op. cit., p. 92.
- ⁴ Wionczek, Miguel S, “La historia del Tratado de Montevideo”, en Wionczek, Miguel S, *Integración de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, pp. 63-64.
- ⁵ *Ibíd.*, p. 64.
- ⁶ French Davis, Ricardo, “Comparative Experiences with Economic Integration in the Developing Countries: “Failures and Successes in Latin-America”, en Garnaut, Ross, *ASEAN in a Changing Pacific and World Economy*, Canberra, Australian National University Press, 1980, p. 164.
- ⁷ Vacchino, Juan M., *Integración económica regional*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1981, pp. 462-463.
- ⁸ *Ibíd.*, pp. 466-467.
- ⁹ Sloan, Jonh W., “La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: una evaluación de sus logros y fracasos”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 4: 42, diciembre, p. 44.
- ¹⁰ Parra Luzardo, Gastón, “La integración como estrategia de desarrollo”, en Parra Luzardo, Gastón, *¿Hacia dónde va América Latina?*, Maracaibo, Venezuela, Universidad del Zulia, Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos, p. 164.
- ¹¹ Vacchino, *Integración económica regional*, op. cit., p. 463.
- ¹² Barros, Charlin Raymundo, “Los veinte años de la ALALC”, en Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar (USB) IAEAL, *Manual de integración latinoamericana*, Caracas, CNDA-IAEAL, 1987, 2da edición, p. 91.
- ¹³ Parra Luzardo, Gastón, *Transformación e integración económica en América Latina*, Maracaibo, Venezuela, Universidad del Zulia, Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos, p. 19.
- ¹⁴ Parra Luzardo, “La integración como estrategia de desarrollo”, op. cit., p. 161.

- ¹⁵ Martínez Cortés, José Ignacio, “Los esquemas subregionales: nueva etapa de la integración de América Latina para la reinserción en la economía mundial”, *Relaciones Internacionales*, México, cuarta época, 79, enero-abril, 1999, p. 30.
- ¹⁶ Vacchino, Juan Mario, “La ALADI ¿Instrumento de la integración latinoamericana en los años ochenta?”, *Análisis*, 181, marzo 1982, Instituto de Asuntos Internacionales, Caracas, Ministerio de Relaciones Exteriores, p.5.
- ¹⁷ García Martínez, Carlos, “Exposición en la Segunda Sesión Plenaria de la Primera Reunión Negociadora”, ALALC, Caracas, 17-28 de marzo de 1980, ALALC/RN/di 4(versión mimeografiada) p. 2.
- ¹⁸ Vacchino, “La ALADI ¿Instrumento de la integración....?”, op. cit., p. 7.
- ¹⁹ Ídem.
- ²⁰ Ídem.
- ²¹ Chaparro Alfonso, Julio, *ALADI o el nuevo orden de integración regional*, Caracas, I.P. Publicaciones, 1981, p. 66
- ²² Martínez Le Clainche, Roberto, *La ALALC/ALADI*, Jornadas, 106, México, El Colegio de México, 1984, p. 158.
- ²³ Moavro, Horacio, *La decisión. Aportes para la integración latinoamericana*, Caracas, IFEDEC, 1987, p. 192.
- ²⁴ Vacchino, Juan Mario, “ALALC-ALADI: experiencias y perspectivas”, en Urquidí L. Víctor y Gustavo Vega Cánovas (compiladores), *Una y otras integraciones*, México, El Colegio de México, El Trimestre Económico, 1991, p. 234.
- ²⁵ *Ibidem*, p. 235.
- ²⁶ *Ibidem*, p. 236.
- ²⁷ Proaño Rivas, Roberto, *Nueva realidad de la integración latinoamericana*, Quito, Editorial Ecuador FBT, 1993, p. 134.
- ²⁸ Vacchino, Juan Mario, “Organismos latinoamericanos de integración: evolución y perspectivas”, en Tomassini, Luciano (compilador), *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*, Buenos Aires, RIAL-Grupo Editor Latinoamericano, 1988, pp. 136-137.
- ²⁹ Griem, Raúl, *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 281-282.
- ³⁰ Axline, Andrew, “El TLCAN, el regionalismo estratégico y las nuevas direcciones de la integración latinoamericana”, en Briceño Ruiz, José, *Escenarios de la integración regional en las Américas*, Mérida, Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes, 1998, pp. 33-34.

Capítulo X

Del Pacto Andino a la Comunidad Andina

Los presidentes Eduardo Frei de Chile, Carlos Lleras Restrepo de Colombia y Raúl Leoni de Venezuela, organizaron una reunión cumbre, junto con representantes de los presidentes de Perú y Ecuador, en la Ciudad de Bogotá el 16 de agosto de 1966. La “Declaración de Bogotá”, el documento emanado del encuentro, estableció las bases para impulsar el proceso de integración iniciado con la ALALC. Se acordó perfeccionar los instrumentos de la ALALC y se reconoció la existencia de diversos grados de desarrollo económico entre los países latinoamericanos, por lo cual se recomendó la adopción de fórmulas prácticas para otorgar un tratamiento especial a los países de menor desarrollo económico relativo. En la Declaración también se afirma el acuerdo de formular programas de integración fronteriza y de infraestructura, promover proyectos multinacionales conjuntos, apoyar la armonización de las políticas económicas, respaldar la cooperación comercial y colaborar en la búsqueda de una normativa uniforme para las inversiones extranjeras, todo dentro del contexto de apoyo firme a las decisiones de la ALALC.

La Declaración propuso la creación de una comisión mixta, que tuvo desde sus inicios un carácter marcadamente político. Así, en lugar de ser una idea vendida exitosamente por un grupo de expertos a los políticos, el Pacto Andino apareció como una iniciativa de los propios políticos. En 1967, dos hechos sirvieron de estímulo a las actividades de la Comisión Mixta. El primero fue la “Declaración de los Presidentes de América”, suscrita en Montevideo, Uruguay,

el 14 de abril de 1967, en la que se recomendaba propiciar acuerdos regionales de carácter transitorio, con regímenes de desgravación interna y tratamiento arancelario común frente a terceros, y que fuesen implementados más rápidamente que los compromisos generales, aunque compatibles con éstos. El segundo acontecimiento tuvo lugar en Asunción, Paraguay, en el marco de la reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC, en la que se dictaron las resoluciones 202 y 203 referentes a la formación de acuerdos de integración subregionales.¹

En 1968, la Comisión Mixta produjo sus primeros frutos al elaborar un documento que fue la base para la creación de la Corporación Andina de Fomento (CAF), el organismo financiero del futuro esquema de integración. Al finalizar ese año había elaborado también otro documento en el que se contenían las bases del Acuerdo de Cartagena. En 1969 volvió a reunirse la Comisión Mixta, esta vez en la ciudad colombiana de Cartagena, para aprobar el Acuerdo. Venezuela, sin embargo, no lo firmó objetando algunas de sus disposiciones; en particular, rechazaba el programa de reducción arancelaria que se propuso. La razón principal de la objeción era que el ritmo de liberalización afectaría sus nacientes industrias, con los consecuentes efectos en el empleo y la estabilidad social del país.

Los supuestos de la integración andina

En el Acuerdo de Cartagena se trazó una estrategia de desarrollo de sus países en la que se mezclaban elementos de liberalismo económico y participación estatal. Por un lado, se promovía una estrategia de apertura comercial entre los países andinos sobre la base de los beneficios del libre comercio en el nivel del empleo, los precios o el desarrollo tecnológico. Junto a estas políticas de liberalización, se aceptó desarrollar una integración que combinara la protección externa frente a terceros mediante un arancel externo y la fuerte participación estatal en la programación industrial de la región.² En esta mixtura ideológica, la planificación industrial era el mecanismo central al considerársele motor del proceso de modernización de las economías lo que, a su vez, implicaba la participación estatal en el proceso de integración andina (véase cuadro 1).

Cuadro 1

Los supuestos de la integración andina

Los supuestos de la integración andina
1. La integración es un requisito para el desarrollo y su forma tiene que apegarse a las necesidades de una política de desarrollo.
2. Independientemente de sus niveles de desarrollo, todos los países miembros deberán participar en la dinámica que pueda generar la integración. Por esta razón, la integración debería combinar la programación regional y la liberalización comercial. La planificación es el elemento más adecuado para supervisar la nueva base industrial y darle a todos los países miembros participación en el proceso de industrialización.
3. El proceso de integración debería ser rápido y sus logros bastante firmes como para afectar favorablemente el clima económico. Deberá, sobre todo en las primeras etapas, definir las reglas de juego, el alcance de los diversos mecanismos y medios que se utilizarán para formular programas y armonizar políticas económicas.
4. La liberalización del comercio debe realizarse por medio de listas y ser irreversible.
5. La integración debería conducir al establecimiento de una nueva autoridad negociadora que hiciera posible formular políticas comunes en el comercio exterior, la inversión extranjera, la tecnología, etcétera. ³

Estos lineamientos generales quedaron expresados en el artículo 1 del Acuerdo de Cartagena, en el que se fijan como objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso previsto en el tratado de Montevideo, establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común, y lograr una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración entre los países miembros, de modo de reducir las diferencias existentes entre ellos.

Para alcanzar estos objetivos se establecieron diversos instrumentos que Alicia Puyana divide en dos tipos: comercial y de economía política. Los primeros se dirigen al desmantelamiento de barreras y obstáculos para el comercio intrarregional; los segundos conducen al establecimiento del mercado común y la unión aduanera.⁴

Los instrumentos comerciales se refieren al programa de liberalización del comercio intrazonal andino que comprendía la universalidad de los productos y debía ser automático e irrevocable. En principio, se pretendía alcanzar la liberalización total de los intercambios comerciales para el 31 de diciembre de 1980, para lo cual se establecían varios métodos, de acuerdo al tipo de productos incluidos en las diversas listas (véase cuadro 2).

Cuadro 2

La liberalización comercial en el Pacto Andino

Métodos de desgravación arancelaria en el Acuerdo de Cartagena

1. **La lista de desgravación automática:** compuesta de 3470 productos e incluía bienes producidos en cantidad suficiente para satisfacer la demanda regional, o aquellos que sólo requerían bajos niveles de inversión para lograrlo. También incluía bienes objeto de comercio fronterizo y productos minerales y agropecuarios básicos, cuya programación era imposible debido a las condiciones naturales.⁵ Esta lista operaba según el siguiente calendario:
 - En 1970 se estableció el punto inicial de desgravación (PID) para cada producto al nivel arancelario nacional más bajo de Chile, Colombia y Perú. A partir de 1971, el 31 de diciembre de cada año se reduciría automáticamente el PID, en un 10% del valor inicial.
 - Los bienes producidos por Bolivia y Ecuador se beneficiarían con un acceso acelerado a los mercados de los demás países. Estos bienes se favorecerían con tres reducciones arancelarias anuales consecutivas del 40% el 30% y otro 30 % del valor inicial de la tarifa.
 - En consecuencia, para el 13/12/1973, los productos de Bolivia y Ecuador incluidos en la lista de reducción automática quedarían totalmente libres de aranceles en los mercados de Colombia, Chile y Perú.
 - A partir del 31/12/76, Bolivia y Ecuador deberían iniciar el proceso de eliminación de los aranceles para los productos de otros miembros, partiendo de sus propios aranceles nacionales, y no del PID. El proceso debería concluir en 1985.

2. **Lista común de la ALALC:** incluía los productos negociados en el primer tramo de la lista común de la ALALC, que debían quedar liberados de cualquier gravamen o restricción a partir del 14 de abril de 1970.
3. **La lista de productos reservados para los programas de desarrollo industrial:** esta lista debería incluir normas sobre los programas de liberación correspondientes, que podría establecer diferentes ritmos por países y por productos y asegurarle el libre acceso de los productos respectivos en el mercado regional.
4. **La lista para los bienes no producidos en ningún país de la región y que no habían sido reservados para los programas sectoriales de desarrollo industrial:** se seleccionaron algunos bienes destinados a ser producidos por Bolivia y Ecuador, sobre los cuales los países restantes se comprometieron a no iniciar producción a objeto de hacer posible la colocación en sus mercados. La reserva o asignación en favor de estos países era sólo por un lapso determinado, luego del cual, si no se había iniciado la producción correspondiente, cesarían los efectos de la asignación y el país beneficiado debería desgravar de inmediato el producto. Los restantes productos no elaborados en la región debían quedar desgravados totalmente a partir del 28/ 02/71, de conformidad con lo señalado en el Acuerdo.
5. **Las listas de excepción:** su objetivo era adecuar la desgravación de los bienes que se produjeran en la región andina a la creciente competencia originada por la liberalización comercial. Con ello se buscó disminuir las consecuencias económicas que la competencia tendría en los niveles de empleo por el cierre de empresas. Estas excepciones durarían hasta 1985, y para Bolivia y Ecuador hasta 1990.

Fuente: Puyana, 1983.

Los instrumentos de economía política eran el arancel externo común y los programas sectoriales de desarrollo industrial (PSDI). Los países andinos se comprometieron a establecer un arancel externo común, de manera gradual y en etapas sucesivas, a más tardar el 31 de diciembre de 1983. En una primera etapa, que se iniciaría el 31 de diciembre de 1971, comenzarían a ajustarse anualmente y en forma gradual y automática, los diversos aranceles nacionales aplicables a las importaciones de fuera de la región. De esta forma se lograría el arancel externo mínimo común, que debía quedar establecido en diciembre de 1975, y constituiría el paso previo para alcanzar, en una segunda etapa, el arancel externo común definitivo, a más tardar en 1983.⁶ Con la creación del arancel externo

mínimo se pretendía lograr la protección adecuada para la producción regional, establecer de manera progresiva un margen de preferencia regional, facilitar la adopción del arancel externo común definitivo y estimular la eficiencia de la producción regional.

También se habían establecido discriminaciones según los tipos de productos. Si eran productos objeto de algún programa de desarrollo industrial debían regir las normas que sobre el arancel externo común regulaban tales programas. De igual manera se señalaba que si en cumplimiento del programa de liberación, en cualquier momento un producto quedaba liberado de gravámenes y de cualquier restricción, le sería aplicable de manera plena el arancel externo común.

Asimismo, se regulaban los productos no provenientes de la región, en cuyo caso cada país podía diferir la aplicación de los gravámenes hasta el momento en que la Junta del Acuerdo verificara que se iniciaba la producción de carácter regional. El manejo estaba en manos de la Comisión. La Comisión del Acuerdo de Cartagena, a propuesta de la Junta, podía modificar los niveles arancelarios comunes en la medida y oportunidad que considerase conveniente para las necesidades de la región. Igualmente debía contemplar la situación especial de Bolivia y Ecuador. Para atender las insuficiencias transitorias de la oferta que afectaran a un país miembro, éste podía plantear el problema a la Junta, que procedía a verificar la situación en un plazo compatible con la urgencia del caso. Una vez que la Junta hubiera corroborado que existía el problema planteado y lo comunicase al país afectado, éste podría tomar medidas tales como la reducción o suspensión transitoria de los gravámenes del arancel externo común, dentro de los límites indispensables para corregir la perturbación. Por último, los países miembros se comprometían a no alterar unilateralmente los gravámenes que se establecieran en las diversas etapas del arancel externo común. De igual forma, se comprometían a celebrar las consultas necesarias en el seno de la Comisión antes de adquirir obligaciones de carácter arancelario con países ajenos de la región.⁷

La programación de las actividades industriales era el instrumento más original del Acuerdo de Cartagena para favorecer una mayor especialización y diversificación de la producción industrial; el mejor aprovechamiento de los recursos, el aumento de la productividad y la utilización eficaz de los recursos productivos; el aprovechamiento de

las economías de escala; y una equitativa distribución de los beneficios para cada país. Los países se comprometían a iniciar un proceso de industrialización regional, con el objeto de:

1. Alcanzar una mayor expansión, especialización y diversificación de la producción industrial.
2. Lograr el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles en el área.
3. Producir una mejora en la productividad y en la utilización eficaz de los factores productivos.
4. Aprovechar las economías de escala.
5. Distribuir de manera equitativa los beneficios de la integración.

Se prevén dos tipos de programación industrial: los programas sectoriales de desarrollo industrial y la racionalización de la industria existente. **Los programas sectoriales de desarrollo industrial** (PSDI) debían ser diseñados por la Junta, sobre la base de una lista de productos establecidos de forma taxativa en las normas del Acuerdo de Cartagena. Estos programas sectoriales tenían que ser suficientemente explícitos en la determinación de los productos objeto del programa, la programación conjunta de las nuevas inversiones a escala regional y las medidas para su financiamiento, la localización de plantas en los países y la armonización de políticas en los aspectos que incidieran directamente en el programa. De igual forma, debían incluir los programas de liberalización comercial y el arancel externo común, que podían contener ritmos diferentes de apertura por producto y que, en todo caso, debían asegurar el libre acceso al mercado regional y protección frente a terceros.

En los PSDI se establece una división instrumental de los bienes en dos campos. Por un lado, están los bienes cuya producción se asignaba a los países miembros mediante decisiones deliberadas, en el marco de la programación sectorial del desarrollo industrial y, por otro, todos los demás bienes, cuyo intercambio y localización quedan determinados por las fuerzas del mercado.⁸ En la asignación por países de las plantas industriales, se debía otorgar, en forma exclusiva o compartida, la producción de un cierto número de bienes que formaban parte de una determinada “familia de productos” o complejo industrial. Estos productos, agrupados en “unidades de asignación”, debían tener acceso a los mercados de los otros socios libres de restricciones y gravámenes aduaneros, los que, a su vez, se

comprometían a abstenerse de desarrollar en sus territorios la producción de estos bienes, así como tampoco conceder ayudas estatales, beneficios arancelarios, tributarios o de cualquier tipo a proyectos vinculados con la producción de tales productos.

Los programas de racionalización industrial eran aplicados a las industrias ya existentes en la región, cuyos productos no habían sido incluidos en las PSDI. En la elaboración de estos programas se debía tener en cuenta los siguientes factores:

1. Los niveles de capacidad instalada en las plantas existentes.
2. La necesidad de asistencia financiera y técnica para su ampliación, modernización o conversión.
3. Las necesidades de mano de obra.
4. La posibilidad de establecer convenios de especialización entre empresas y de programas conjuntos de industrialización.
5. Conceder tratamiento especial en favor de Bolivia y de Ecuador.

El artículo 26 del Acuerdo de Cartagena afirmaba que los países debían adoptar de inmediato una estrategia común para el desarrollo regional y el compromiso de coordinar los diversos planes nacionales de desarrollo y armonizar las políticas económicas y sociales para lograr establecer un sistema común de planificación. La armonización debería llevarse a cabo “paralela y conjuntamente” mediante varios mecanismos (véase cuadro 3).

Cuadro 3

Pacto Andino: Mecanismos de coordinación de políticas
1. Un régimen común de tratamiento al capital extranjero, marcas, patentes comerciales, licencias y regalías que debían ser aprobadas antes del 31/12/1970.
2. Armonización de los instrumentos de comercio exterior de todos los países miembros, a aprobarse el 31/12/72.
3. Régimen común de empresas multilaterales andinas, a ser aprobadas antes del 31/12/71.
4. Procedimientos y mecanismos permanentes para lograr la coordinación y armonización de las políticas monetarias, cambiarias, financieras y fiscales, la programación industrial, el desarrollo agropecuario y la planificación de la infraestructura, física, y social. ⁹

Otro objetivo planteado en el Acuerdo de Cartagena era la creación de una empresa multinacional andina (EMA), regulada en la Decisión 46 de la Comisión. El objetivo era reunir capitales y potencialidades empresariales de diversos países del área para crear una empresa multinacional latinoamericana con capacidad de operar en el mercado ampliado que se buscaba crear con el Pacto Andino. Según la Decisión 46, en la empresa multinacional andina podían participar inversionistas de dos o más países andinos para desarrollar proyectos de interés común, que podían quedar incluidos en cualquiera de los programas sectoriales, ya fueran industriales, agrícolas o de cualquier otro tipo. Se esperaba crear un nuevo tipo de empresa que pudiera responder a las necesidades de los nuevos mercados y despertar intereses comunes en las actividades, incrementando la interdependencia entre los países.¹⁰

Para promover el desarrollo de empresas multinacionales andinas, la Decisión 46 concedía una serie de ventajas: recibían el tratamiento de sociedades anónimas, podrían beneficiarse del mercado ampliado, y se les permitía además movilizar sus reservas y utilidades como cualquier empresa nacional. Estas empresas multinacionales andinas estaban cerradas a la propiedad o control total por parte de inversionistas extranjeros, que podían realizar aportes de capital hasta un 40% del capital accionario de la empresa. En este sentido, la EMA era un medio de vincular la integración andina con los capitales y empresas del mundo desarrollado y fortalecer a su vez su capacidad de negociación frente al mismo.¹¹

En varios artículos del Acuerdo de Cartagena se concedieron formas de tratamiento preferencial a Ecuador y Bolivia, los países de menor desarrollo relativo en la región, de manera de reducir la brecha que los separaba de Colombia, Chile, Perú y Venezuela. En materia comercial, se les debía otorgar de forma irrevocable y no extensiva la eliminación de gravámenes y restricciones de todo orden a las importaciones originarias de sus territorios; de igual manera, ambos países tenían un ritmo de liberalización comercial más lento que el resto de los socios andinos. En lo referente a la política industrial, se debía otorgar trato especial a la situación de Bolivia y Ecuador al momento de la asignación prioritaria de producción a su favor y de la localización consiguiente de plantas en sus territorios, especialmente

mediante su participación en los PSDI; éstos debían contener ventajas exclusivas y tratamiento preferencial eficaces en favor de ambos países para que pudieran aprovechar las ventajas del mercado ampliado. En la armonización de políticas económicas y sociales y en la coordinación de planes de desarrollo, también debían darse concesiones a Bolivia y Ecuador para asegurar la movilización y asignación de los recursos indispensables para poder cumplir los objetivos establecidos en el tratado. De igual manera, se acordaron otras normas que permitían a ambos países alcanzar el arancel externo común en condiciones menos rígidas que los demás y obtener recursos financieros y técnicos para financiar su desarrollo.¹²

La evolución de los instrumentos de integración entre 1969 y 1985

El programa de liberalización comercial avanzó de manera considerable en los primeros años de la integración, en los que se produjo un incremento del comercio recíproco. Esta tendencia se mantuvo, aunque con sus altibajos, durante la década de los años setenta; esto condujo a un crecimiento sostenido del comercio intrarregional, que aumentó de 112 millones de dólares en 1970 a 1.113 millones en 1979 (véase cuadro 4). Sin embargo, estos niveles de intercambio lucen menos espectaculares si se les compara con las exportaciones con el resto del mundo, que ascendieron de 5.286 millones en 1970 a 23.040 en 1979 (véase cuadro 4). De manera que aunque las exportaciones intrarregionales crecieron diez veces contra cuatro de las exportaciones del resto del mundo, la participación de las primeras en la totalidad de los bienes exportados por los países andinos es poco significativa, pues apenas creció de 2.1% en 1970 al 4.6% en 1979.¹³

Cuadro 4
Pacto Andino
Exportaciones 1970-1979
Intrarregionales y totales en millones de dólares

Año	Intra-andinas	Resto del Mundo	Participación Global
1970	112,41	5285,6	2,1
1971	146	4389,0	2,9
1972	156,2	5116,0	2,9
1973	2166,9	7446,1	2,8
1974	439,5	15473,5	2,7
1975	479,4	12901,6	3,6
1976	644,7	13693,3	4,5
1977	84,7	15052,3	5,4
1978	697,9	15720,1	4,3
1979	1113,5	23040,5	4,6

Promedio 1970-1979: 29,0 - **Fuente:** Unidad Informática de la JUNAC 1979.

El éxito relativo del programa de liberalización comercial generó beneficios netos para los países andinos, a pesar de que muchos de los instrumentos escogidos como las listas de excepción y la nómina de reserva para programación industrial constituyeron un fuerte sesgo para la desviación de comercio.¹⁴ La mayor parte de estas exportaciones fueron productos no tradicionales, básicamente industriales, que alcanzaron un crecimiento sostenido durante la década de los años sesenta. Así, mientras en 1969 las exportaciones intrarregionales de este sector equivalían al 14% de la totalidad, en 1979 representaron el 34%. Las exportaciones dirigidas al resto de América Latina representaban el 36% en 1969, para incrementarse a 56% en 1979. Si a estas cifras añadimos que los índices de exportaciones extrarregionales de productos manufacturados decrecieron en ese mismo período de 58 % en 1969 a 37% en 1979, es evidente que la región andina fue el mercado de los bienes manufacturados producidos por los países del Pacto Andino. Como bien señaló Germánico Salgado, “ello indica que la integración regional produjo importantes efectos en el incremento, transformación y diversificación de las exportaciones”.¹⁵

Sin embargo, ya a mediados de la década de 1970, el programa de liberalización arancelaria comenzó a perder dinamismo y se presentaron los primeros casos de incumplimiento. La crisis económica mundial debido al incremento de los precios del petróleo, la escasa información sobre las oportunidades para los operadores económicos de los diversos países, las trabas de tipo administrativo, la existencia de barreras físicas originadas en la insuficiencia de infraestructura de transporte, y las deficiencias en la circulación de los medios de transporte fueron las causas de este retroceso. Esta situación se agravó en los primeros años de la década de 1980, cuando se produjo una disminución importante en el intercambio comercial entre los países andinos. Como se indica en el cuadro 5, el intercambio sufrió un decrecimiento constante desde 1980 a 1985, salvo una leve recuperación en 1982, disminuyendo de 955 millones de dólares en 1980, a 738 en 1985.

Cuadro 5

Pacto Andino Exportaciones Intrarregionales

País	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Bolivia	38	41	34	25	16	12
Colombia	387	457	453	182	169	237
Ecuador	197	139	158	140	54	444
Perú	26	148	236	106	152	145
Venezuela	73	82	296	310	328	300
Total	955	871	1177	763	719	738

Fuente: Evolución de la economía andina en 1983, JUNAC 5/VIDO/033, diciembre 1985.

La crisis de la deuda y el estancamiento económico de los diversos países fueron las causas más importantes del agravamiento de la crisis del Pacto Andino. Fue en este período (1982-1989) cuando,

debido a la necesidad de enfrentar los problemas en la balanza comercial y la búsqueda de superávit, los gobiernos andinos aplicaron restricciones no arancelarias y medidas administrativas de protección, que incidieron en el volumen del intercambio comercial.

De acuerdo a datos de la Junta de fines de 1984, las disposiciones nacionales de carácter restrictivo afectaban alrededor de 4000 ítems del arancel. Las medidas acordadas incluían desde licencias y permisos previos hasta prohibiciones de importación y reservas para el Estado de la facultad de importación. También se acudió al recurso de las cláusulas de salvaguardia que, aunque estaban autorizadas por el Acuerdo de Cartagena, fueron impuestas unilateralmente por los Estados, dejando de lado el procedimiento que el mismo acuerdo establecía para su aplicación, en el que era necesaria la autorización de la Junta.

Los gobiernos solían recurrir también con frecuencia a restricciones no formales, conocidas generalmente como “medidas administrativas”. Además, existían incumplimientos debido a la no incorporación a las legislaciones nacionales de las normas de las instituciones comunitarias, especialmente las Decisiones de la Comisión. Entre las restricciones administrativas a las que frecuentemente se acudía estaban el desconocimiento de decisiones o resoluciones, el rechazo a los certificados de origen, demoras y retenciones en las aduanas, retrasos en la expedición de certificados sanitarios, etc.¹⁶

En el Acuerdo de Cartagena **el arancel externo común** se presentaba como el instrumento de planificación que otorgaría la protección adecuada al programa de desarrollo industrial, establecería un margen de preferencia a la producción regional y estimularía la eficiencia productiva. Era uno de los instrumentos centrales de la integración andina, en especial en el fomento del sector industrial. Previamente se debía establecer el arancel externo mínimo común. En su aspecto técnico, el arancel externo mínimo común oscilaba entre 0 y 120 puntos, otorgando una protección nominal promedio de 49% que permitía una desviación estándar promedio de 53%. En la Decisión 104 del 3 de octubre de 1976 se acordó reducir los niveles del arancel externo mínimo común, con el argumento de que de esta manera se lograrían mayores niveles de eficacia en la producción regional. En el nuevo arancel externo mínimo común se establecía un nivel de protección promedio de 28%, bastante inferior al anterior. En la práctica, los sectores que sufrieron las mayores reducciones fueron los bienes de consumo final, en especial los productos

alimenticios elaborados y los textiles, mientras que los menos afectados fueron los sectores agrícola y minero (véase cuadro 6).¹⁷

Cuadro 6

Pacto Andino
Estructura del arancel externo común. Decisión 30
(1970) - Decisión 104 (1976)

Nivel I	Decisión 30	%	% AC.	Decisión 104	%	% AC.
0	50	1.8	1.8	43	1.5	1.5
5	36	1.3	3.1	36	1.3	2.8
10	193	6-9	10.0	197	7.0	9.7
15	67	2.4	12.4	514	18.2	28.0
20	246	8.8	21.2	358	12.7	40.7
25	238	8.5	29.7	426	16.3	57.0
30	384	13.7	43.4	76	27.0	59.7
35	104	3.7	47.1	621	22.0	81-7
40	393	14.0	61.1	39	1.4	83.1
45	36	1.3	62.4	191	6.7	89.0
50	414	14.7	77.1	95	3.4	93.2
55	12	0.4	17.5	—	—	93.2
60	316	11.2	88.7	99	3.5	96.7
65	4	0.1	88.8	2	0.1	96.8
70	119	4.2	93.0	47	1.7	98.8
80	121	4.3	97.3	26	0.9	99.4
90	46	1.6	98.9	10	0.3	99.7
100	28	1.0	99.0	6	0.2	99.9
110	2	1.0	100.0	2	0.2	100
120	1	0.0	100.0	—	—	—

Fuente: Junta- jun/dic 249, 1977

A pesar de haberse establecido un arancel externo mínimo común, no fue posible alcanzar una convergencia de los aranceles nacionales con respecto al arancel externo común definitivo. Las diversas políticas arancelarias de los gobiernos generaron conflictos sobre la aplicación y nivel de protección y surgieron divergencias en cuanto al papel que debía cumplir el arancel externo común. Colombia y Chile, los países relativamente industrializados y en un proceso de reestructuración de sus economías y de su sector industrial, se opusieron a que el arancel cumpliera un papel en la asignación de los recursos productivos. En opinión de los gobiernos de estos países, el arancel debía ser un instrumento de equilibrio de la demanda y oferta de divisas, mientras que el papel en la asignación de las actividades productivas debía quedar en manos del sector privado.¹⁸ Los otros tres países, en cambio, consideraban que el arancel externo debía ser parte de la política de planificación industrial.

El debate entre liberales y proteccionistas también determinó la relación entre el arancel externo común y los PSDI. Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela lo consideraban como un mecanismo que debía contribuir a la asignación de recursos, según lo que se planeara en los PSDI. Por ello, obviamente estos países proponían que el arancel se construyera después de elaborados los programas y debía brindar protección adicional y posibilidades de efectuar nuevas inversiones. Colombia y Chile, en cambio, mantenían una posición diferente, pues argumentaban que concebir el arancel externo común como lo hacían sus otros socios introduciría serias distorsiones en la asignación y distribución de recursos. En su opinión, los aranceles de los PSDI debían basarse en el arancel general y minimizar la discriminación entre el programa comercial y la programación. De esta manera, lo que perseguían era no diferenciar entre las industrias maduras y competitivas y aquellas que comenzaban a desarrollarse.¹⁹

Otra disputa fue determinar cómo el arancel externo común podría incidir en los niveles de eficiencia, empleo y contribución tecnológica. En general, los países coincidían en la necesidad de establecer un arancel que tendiera a mayores niveles de eficiencia, pero entonces surgió la polémica sobre cuál era la eficiencia social,

un tema que tenía significados diversos para los distintos países: para unos era sinónimo de promoción industrial, para otros de incremento en los niveles de empleo y ahorro de divisas.

Las propuestas de arancel de la Junta resultaron ser un compromiso entre el modelo en favor de la protección a la industria naciente que se había presentado en el Documento “Bases generales para una estrategia general de desarrollo” (con la que coincidían Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela) y las posiciones sostenidas por Colombia y Chile, que consideraban prioritarias a la agricultura, la minería y la industria con intensiva generación de empleo (véase cuadro 7). Como afirma Puyana,²⁰ la existencia de tales contradicciones explica bastante bien el incumplimiento de alcanzar el arancel externo común para diciembre de 1975.

Para resolver estas diferencias se optó por reformar el régimen inicial. En la Decisión 104, aprobada en 1976, se redujo el nivel de protección, afectando la posición competitiva de Bolivia y Ecuador y reduciendo el ámbito de la sustitución de importaciones. Posteriormente, en los protocolos de Lima y Arequipa se prorrogó la fecha de establecimiento del arancel. En estas reformas se intentó superar las dificultades existentes mediante la introducción de una franja arancelaria que permitiría niveles máximos y mínimos de protección dentro de los cuales los países podían establecer sus propios aranceles. La franja debía ser aprobada el 31 de diciembre de 1978 y comenzar la aproximación de los niveles nacionales en forma anual, automática y lineal el 31 de diciembre de 1983 por parte de Colombia, Perú y Venezuela y el 31 de diciembre de 1988 por parte de los dos restantes países. En la práctica, esta franja arancelaria significaba el abandono de la idea de establecer un arancel externo común al menos uno que protegiera al sector industrial naciente.

Cuadro 7

Opiniones nacionales sobre los niveles
máximos de protección efectiva.
1976

Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Chile	Junta
10% PSDI	60% PSDI	100% PSDI	150% PSDI	100% PSDI	30% PSDI	100% PSDI
60% resto	60% resto	80% resto	100% resto	100% resto	30% resto	90% resto

Fuente: Puyana, 1981.

La programación del desarrollo industrial era el instrumento más importante del proceso de integración andina, incluso sobre el programa de liberalización comercial. Con los PSDI se buscaba distribuir de forma más equitativa los beneficios de la integración mediante un reparto técnicamente planificado de los núcleos de desarrollo industrial, en el que no podría quedar excluido ningún país. El Acuerdo de Cartagena reservó para la programación industrial a 1746 rubros arancelarios que debían tener un régimen de libre comercio y un arancel externo común. Se debía proceder a la localización de las plantas, la programación conjunta de las inversiones y la armonización de políticas cuando fuera el caso.²¹ Para establecer estos programas se fijó como plazo el año 1975, que luego fue prorrogado por los protocolos de Lima y de Arequipa.

Sin embargo, los conflictos de interés nacional afectaron el desarrollo normal de la programación industrial. El origen de estas divergencias se encuentra en la ambigüedad que tuvo el Acuerdo para definir cuál era la prioridad de los PSDI, si la equidad o la eficiencia. Tampoco fue posible que los Estados pudieran acordar una estrategia de desarrollo industrial en la que se conciliaran las diversas posiciones nacionales que emergieron en el proceso de negociación de los PSDI, lo cual hizo difícil alcanzar acuerdos definitivos. Ante los fracasos de las reuniones del Consejo de Planificación, la Junta optó por obviar cualquier discusión sobre los aspectos polémicos, dejando que las diferencias se resolvieran mediante negociaciones entre los diversos países.

Existían dos posiciones sobre los PSDI. Por un lado, estaban los países que pretendían usar los PSDI primeramente para reducir los desequilibrios y apoyar la nueva fase del desarrollo industrial mediante políticas de planificación e intervención estatal; y por el otro, los países que promovían una mayor eficiencia, medida en términos de costos de divisas, y atribuían un papel más importante a las fuerzas del mercado en sus políticas económicas internas y en sus relaciones con el mercado mundial. Estas contradicciones fueron más evidentes luego de 1972, cuando fue aprobado el programa de la industria metalmeccánica. El proceso de negociaciones entró en un período de crisis que impidió que se aprobaran nuevos PSDI durante los 3 años siguientes. Colombia y Chile, por un lado, intentaron prorrogar las discusiones y buscaron aprobar un arancel con un mínimo de dispersión y niveles bajos; exigían que se incluyeran todos los productos reservados a los PSDI para poder reducir los costos del desarrollo equilibrado. Este planteamiento fue rechazado por los demás países, que insistían en establecer programas arancelarios particulares para cada PSDI. Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela consideraban que la posición colombiana y chilena significaba una modificación del Acuerdo de Cartagena que no estaban dispuestos a aceptar, ya que éste establecía que cada programa tenía su propio arancel externo común y que la aprobación de los PSDI no estaba condicionada, en ningún artículo, a la aprobación del arancel. Las discusiones así planteadas se estancaron y el resultado fue el incumplimiento de los lapsos establecidos en el Acuerdo de Cartagena, pues en diciembre de 1975 no estaban aprobados ni el arancel externo, ni los PSDI, y tampoco se habían aprobado las modificaciones al programa metalmeccánico, como se había acordado luego del ingreso de Venezuela al Pacto Andino.²²

Iguales contradicciones se presentaron en la renegociación de los plazos vencidos para prorrogar los PSDI. Chile y Colombia, por un lado, planteaban una reducción o eliminación de los productos incluidos en la lista de reserva, que deberían pasar a la lista de apertura automática; ello simplemente significaba poner fin o limitar el alcance de la programación. En el extremo opuesto, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela trataban de ampliar la lista de reserva y, a su vez, congelar o al menos disminuir la desgravación automática del programa comercial hasta que la programación sectorial hubiera avanzado proporcionalmente.²³ La solución temporal fue la aprobación de la Decisión n° 100, por la cual se prorrogaba en 2 años el período para

aprobar los PSDI y se permitía que éstos fueran aprobados con el voto de sólo las dos terceras partes de los países miembros. En esta misma Decisión, se acordaron las condiciones bajo las cuales los no miembros de los PSDI podían incorporarse posteriormente, y también se introdujo la franja arancelaria. Con ello, aunque fuese de manera parcial, se permitió abstenerse de participar en los PSDI a los países no interesados. Sencillamente se autorizaba a Colombia y Chile a excluirse. Después del retiro chileno del Pacto Andino en 1976, Colombia mantuvo su posición opuesta a los PSDI que, sin duda, incidió en el fracaso final del programa.

A pesar de estas dificultades, se logró aprobar 4 programas. El primero fue el del sector metalmecánico, por la Decisión 57 del 20 de julio de 1972. El 21 de septiembre de 1975 fue aprobado el programa petroquímico mediante la Decisión 95. El programa automotor se acordó mediante la Decisión 120 del 16 de septiembre de 1977, y el programa siderúrgico fue aprobado en diciembre de 1980.

El programa metalmecánico era considerado un programa muy importante en el desarrollo de un sistema industrial integrado. Cubría unos 200 ítems e incluía una variedad considerable de productos, referidos a equipos eléctricos, instrumentos, máquinas y herramientas; tenía cierta flexibilidad de localización y permitía la participación de todos los países, incluso los de menor desarrollo relativo. Mediante la Decisión 57, se terminó de regular este programa al determinarse 72 unidades de asignación que correspondían a productos y familias de productos que se establecieron atendiendo a criterios técnicos y económicos de tamaño mínimo, afinidad tecnológica y técnica de producción homogéneas.²⁴

El programa petroquímico buscaba optimizar el uso de los hidrocarburos, el aumento de la productividad en las plantas existentes y el desarrollo eficiente para avanzar en el proceso de sustitución de importaciones y proyectar a la región como exportador mundial de productos petroquímicos. El programa fue producto de un largo proceso de negociaciones que duró más de cuatro años. Estuvo formado por 56 productos petroquímicos, algunos desarrollados exclusivamente por un país, y otros compartidos por 2 o 3 países.

El programa automotor fue firmado en 1977, luego de cuatro años de negociaciones y debido a las fuertes presiones sostenidas por Venezuela y Perú, que condicionaron su incorporación al Pacto Andino y la continuidad en el cumplimiento del programa de libre comercio a su

aprobación. Fue un programa relativamente flexible, que permitía el desarrollo de un número amplio de plantas e incluía acuerdos de ensamblaje y coproducción. El programa se proponía corregir los defectos del crecimiento irregular de la industria automotriz regional, caracterizada por la multiplicidad de marcas y modelos, las bajas escalas de producción, la gran ineficiencia y escasa producción de componentes. Entre las otras metas que perseguía el programa estaban la producción en la región de los componentes más complejos con un alto grado de integración (70%) y, complementariamente, normalizar la producción al limitar el número de modelos y asignar a los diferentes países la producción de las distintas categorías de vehículos.²⁵

El programa metalmeccánico fue el que produjo más resultados concretos. A fines de los años setenta estaban en funcionamiento 65 empresas, aunque 49 de éstas ya existían en sus inicios, mayormente ubicadas en Colombia y Perú. De las 16 empresas nuevas, seis se instalaron en Ecuador y una en Bolivia, los países de menor desarrollo relativo. En la mayoría de los casos los nuevos desarrollos contaban solamente con algunas de las líneas de producción asignadas, y por lo general se trataba de producciones de poca complejidad técnica. En evaluaciones realizadas por la Junta a fines de la década de 1970, se concluía que la inversión realizada y la ocupación generada eran apenas la décima y la vigésima parte, respectivamente, de lo proyectado cuando fue aprobado el programa. De igual manera, se demostraba que entre 1975 y 1980 no se habían efectuado inversiones en nuevos desarrollos industriales, debido a que los países no estaban convencidos de que realmente existiera un mercado ampliado, lo que perjudicó el proceso de toma de decisiones. Lo cierto es que en sus comienzos se produjo un crecimiento considerable en la producción metalmeccánica y una mayor participación de los distintos países, como se puede observar en el cuadro 8. Sin embargo, a partir de 1977 ocurrió un desaceleramiento en las actividades que, a pesar de cierta expansión de la producción colombiana y peruana, estuvo signado por la clausura de una planta en Bolivia y las dificultades que, debido a problemas de comercialización, tuvieron tres compañías ecuatorianas. Como bien indica Guerra Borges:

Este resultado hizo evidente que debido al optimismo inicial los plazos de ejecución del programa fueron bastante cortos, y que por el contra-

rio, la maduración de los proyectos programados requería plazos más largos. En consecuencia, se hubiera podido esperar que el programa metalmeccánico se realizara plenamente en unos 10 o 15 años más, pero en la práctica no ocurrió así por los cambios operados en las políticas industriales de los países andinos.²⁶

En el programa de la industria petroquímica los resultados no fueron más satisfactorios. A fines de la década de 1970, estaba bastante retrasada la ejecución de los proyectos comunes y los niveles de producción estaban por debajo de lo previsto. En realidad, el 97% del programa correspondía a la operación de los complejos petroquímicos del Tablazo y Morón en Venezuela, que estaban ya en desarrollo cuando este país negoció su incorporación al Pacto Andino.

Cuadro 8

Pacto Andino Exportaciones del sector metalmeccánico 1969-1977

País	millones 1969	%	millones 1975	%	millones 1977	%
Bolivia	—	—	—	—	728	8.5
Colombia	659	97.2	4135	54.4	3743	44.0
Chile	11	1.6	2468	3.7	—	—
Ecuador	3	—	3	—	2230	26.2
Perú	8	1.2	725	39.9	1812	21.3
Totales	678	100	7331	100.0	8515	100

Fuente 1969-1975. Junta- jun/dic. 295, 1978: I 2-4
Junta -jun/dic. 359, 1980.

El poco cumplimiento que tuvo el acuerdo se manifestó en la negativa de Bolivia y Perú de incorporar el programa petroquímico en las legislaciones nacionales. Perú incorporó en su legislación una cláusula

que estipulaba la reciprocidad en la eliminación de cualquier tipo de restricciones al comercio recíproco de los bienes incorporados en el programa, lo que generó dudas sobre su compatibilidad con éste. Informes de la Junta señalaban que tan sólo Venezuela y Colombia habían cumplido la apertura de sus mercados, y sólo Venezuela había adelantado programas para la producción de bienes intermedios. De igual manera, existía algo menos que un caos en cuanto al arancel externo común. Venezuela y Colombia mantenían niveles inferiores al arancel externo mínimo común para 134 y 128 productos de los 160 que constituían el programa. Perú, por su parte, mantuvo aranceles por encima del mínimo común, aunque aplicó franquicias y concesiones. El caso de Bolivia fue aún más grave. Su gobierno decidió no aplicar el programa petroquímico hasta que no se encontrara una solución definitiva a su participación equitativa en el proceso de integración. El gobierno boliviano decidió abstenerse de abrir su mercado a productos petroquímicos de los países andinos hasta que su producción no alcanzara niveles suficientemente altos como para permitirle exportar.²⁷

El programa automotor no tuvo un desarrollo exitoso aunque significó un avance al haber propiciado la reducción de marcas y modelos y la incorporación de piezas de manufactura regional. Igualmente, los programas de desarrollo siderúrgico y de fertilizantes tampoco tuvieron mayores resultados.

En términos generales, el programa sectorial de desarrollo industrial tuvo resultados modestos. Diversos factores explican este fracaso. En primer lugar, se ha señalado que el estado de euforia con el que se suscribió el Acuerdo de Cartagena llevó a establecer plazos irrazonablemente cortos para elaborar y poner en práctica los programas sectoriales. En opinión de la Junta, lo perentorio de los plazos y su sentido de inmediatez e inmutabilidad fue el problema fundamental del desarrollo industrial, al impedir que los problemas técnicos implícitos en su elaboración fuesen tratados de manera adecuada. Esto sobrepasó la capacidad de la Junta para poder cumplir su cometido, y limitó el poder de los mismos países para definir su potencial de captación de oportunidades.²⁸

Por otra parte, cuando se iniciaron las negociaciones de los PSDI, los países no habían definido sus prioridades sectoriales ni sus estrategias de desarrollo industrial. Esto condujo a pretender desarrollar cualquier sector industrial, en especial aquellos a los que

se les ha atribuido la virtud de hacer superar el subdesarrollo, como la siderúrgica, la petroquímica, la fabricación de bienes de capital, etc. y, por consiguiente, a un conjunto de asignaciones para las que no se disponía de recursos económicos, financieros, humanos e infraestructura.²⁹ También el incumplimiento reiterado de las normas comunitarias incidió en el fracaso de la industrialización, indicando el grado de compromiso de los gobiernos y los operadores económicos de los países andinos con el proceso de integración. Como lo señala Guerra Borges,³⁰

Hablando en términos generales, el verdadero trasfondo de muchos incumplimientos en los distintos acuerdos de integración es que cuando un empresario influyente, un grupo de poder o una transnacional deciden hacer inversiones que contravienen las normas regionales, los gobiernos usualmente no vacilan en hacer a un lado sus compromisos internacionales, entre otras razones porque ven la oportunidad de sacar ventajas sobre otros países.

El poco avance de los PSDI también fue resultado del conflicto entre liberalismo (representado por Colombia y Chile) y proteccionismo (representado por los 4 países restantes). La preponderancia que adquirió el liberalismo a fines de la década de 1970 terminó por afectar el proceso de industrialización y, en consecuencia, el Pacto Andino sufrió una especie de crisis de identidad. Sus principios superiores, que eran la industrialización y el desarrollo dirigido por el Estado, perdieron fuerza en las estrategias nacionales de desarrollo.³¹ Finalmente, los cambios que sufrió la economía mundial en los años setenta también incidieron en el fracaso de los PSDI, particularmente en lo que se refiere al programa petroquímico y el programa automotor. El incremento en los precios de los combustibles en los países desarrollados, por ejemplo, condujo a incorporar nuevas tecnologías en el sector automotor y esto produjo la obsolescencia o el alza considerable de los costos de modelos que eran parte del programa andino. En cuanto al sector petroquímico, también cambiaron las condiciones de su comercialización a escala mundial: aumentó su capacidad de producción, se amplió la capacidad ociosa en varios países tradicionalmente exportadores de petroquímicos y la inflación mundial elevó los costos de producción. Estas circunstancias limitaron las

disponibilidades financieras y redujeron los márgenes de rentabilidad originalmente proyectados.³²

La Decisión 46 sobre Empresas Multinacionales Andinas no se aplicó, es decir, no se creó ninguna EMA. Según Alfredo Guerra Borges, esto obedeció a la vinculación que se estableció entre las EMA y el avance de los programas sectoriales de desarrollo industrial, los proyectos de desarrollo agrícola y de la cooperación en los proyectos de infraestructuras, en lo que se avanzó con mucha lentitud o no se avanzó.³³

Las medidas especiales acordadas en el programa de liberalización comercial para promover el desarrollo industrial de Bolivia y Ecuador les permitió el acceso preferencial al mercado regional. El artículo 49 del Acuerdo de Cartagena establecía que los productos del primer tramo de la lista de la ALALC debían ser liberalizados a los 180 días de haber suscrito el acuerdo, es decir, a mediados de 1970. Un 30% de los bienes liberados eran químicos, electrónicos y productos metalmecánicos, y el resto eran productos agrícolas y mineros. Bolivia no obtuvo ninguna ventaja, mientras que Ecuador si se benefició en los primeros años al exportar cacao, bananos y los derivados de ambos, a los que luego se incorporó la harina de pescado.³⁴

El segundo mecanismo fue la nómina de apertura inmediata. Todos los productos no reservados para la programación debían estar libres de aranceles para 1970, pero este instrumento tampoco produjo resultados espectaculares y su uso fue restringido, debido a que pocas empresas bolivianas o ecuatorianas estaban en capacidad de exportar de inmediato. Por otra parte, en la mayoría de los casos la aplicación de la nómina de apertura inmediata encontró fuerte resistencia de parte de las empresas de otros países, que ya producían los bienes susceptibles de incluirse.³⁵ La nómina de Bolivia estaba integrada en un 72% por productos agrícolas o agroindustriales, siendo poco ventajoso para el país, debido a sus limitadas posibilidades de exportar productos agrícolas, mientras que en la agroindustria tenía poca especialización y apenas realizaba algunas exportaciones de escaso monto. También había una tercera lista de productos en los que Bolivia tenía ventajas (estaño y sus manufacturas) que, sin embargo, no tenían mayor demanda regional. En el caso ecuatoriano, este mecanismo tuvo resultados diferentes. La razón principal fue que 2/3 partes de los productos incluidos en la nómina eran productos como conservas

de pescado, maderas, contrachapados, productos lácteos, que tenían ventajas comparativas en la región. Esto produjo un incremento en las exportaciones de Ecuador, que alcanzaron 67 millones de dólares en 1980, en comparación con los 2.5 millones de 1971.³⁶

El tercer mecanismo en materia de liberalización comercial fue la nómina de desgravación automática, constituida por 2900 rubros arancelarios. En este caso, el mercado andino quedaba abierto para Bolivia y Ecuador mediante 3 desgravaciones anuales y sucesivas. Las nóminas de excepción de Colombia, Perú y Venezuela estaban vigentes sólo entre estos países, sin afectar a las exportaciones de Bolivia y Ecuador ni a las nuevas producciones que estos países iniciaran para proveer el mercado andino. No obstante, como señala Camelo,³⁷ las expectativas que creó la nómina de desgravación automática no se concretaron y la amplia nómina general no fue aprovechada por ninguno de los dos países.

Para Bolivia y Ecuador, los programas de industrialización comprendían tres variables: la asignación de bienes no producidos en la región, los PSDI, y los proyectos integrales de desarrollo. La asignación de bienes no producidos en la región tuvo poca importancia debido a que en las asignaciones fueron pocas las solicitudes en provecho de los PSDI, a lo que se debe añadir la forma errática en que fue manejada. Los PSDI no produjeron en general los resultados que se esperaban. En el programa metalmecánico se hicieron 10 asignaciones a Bolivia en los sectores de minería, equipos eléctricos y neumáticos. No obstante, el país no estaba en capacidad de cumplir con todos los proyectos, por no contar con los recursos financieros, tecnológicos y mano de obra para realizarlos; tan sólo pudo ejecutar 2 de las asignaciones. Ecuador recibió once asignaciones en mecánica ligera y maquinarias de tamaño medio, que pudo ejecutar debido a la disponibilidad de recursos por el incremento de los precios del petróleo. El incumplimiento del programa por los otros socios causó problemas a las iniciativas ecuatorianas. Otros países andinos desarrollaron programas de industrialización en áreas asignadas a Ecuador, y otorgaron a las exportaciones metalmecánicas ecuatorianas un tratamiento similar a las de terceros países, en violación de los acuerdos comunitarios. En el programa petroquímico los resultados fueron también poco relevantes. Algo parecido ocurrió con el programa automotor. Bolivia no realizó prácticamente ningún avance en este sector. Ecuador, en cambio sí

obtuvo resultados relativamente importantes pero, de nuevo, la poca colaboración de sus demás socios incidió en el retroceso de lo que se había alcanzado.

El Protocolo de Quito y la reforma del Pacto Andino

El Protocolo de Quito de 1987 fue un intento de reformar el Pacto Andino. El primer elemento que se puede destacar del Protocolo fue su énfasis en la cooperación económica, la mayor flexibilidad en cuanto a los programas de liberalización del comercio y la adopción del arancel externo común. Promovió, además, una mayor cooperación en las relaciones externas, los servicios, el desarrollo científico y tecnológico, el desarrollo fronterizo, el turismo, el aprovechamiento de los recursos no renovables y el desarrollo social.³⁸

Por otra parte, se advierte en el Protocolo una tendencia a promover instrumentos de carácter parcial, tanto desde el punto de vista del ámbito geográfico como del número de países participantes, ejemplo de lo cual es la incorporación de acuerdos de comercio administrado y nuevos mecanismos para promover el desarrollo integrado del sector industrial, lo que significó una flexibilización de los instrumentos de integración del modelo cepalista.

En relación con el régimen de libre comercio se establecieron lapsos más amplios en la eliminación de las barreras arancelarias, para compensar a las economías por los efectos que generaba la competencia. Se introdujeron dos nuevos mecanismos: por un lado, el régimen transitorio de administración del comercio, que permitía la aplicación de cuotas de importación para un grupo de productos afectados por condiciones especiales. Por otro lado, se introducía una cláusula de salvaguardia, que posibilitaba la aplicación de medidas correctivas a las importaciones que causaban perturbaciones en la producción de ciertos productos.³⁹ También se introdujeron reformas importantes en los PSDI, que fueron complementados por los programas de integración industrial. Aunque éstos conservaron gran parte de las características básicas de los PSDI, introdujeron elementos nuevos. De igual manera se realizaron modificaciones importantes en materia de inversión extranjera, que en realidad terminaron por derogar la Decisión 24 o legitimar las prácticas contrarias adoptadas por los países.

El proyecto de unión aduanera sufrió modificaciones significativas en el Protocolo de Quito. Se estableció que el programa de eliminación de los aranceles debía terminar el 31 de diciembre de 1997 para Colombia, Perú y Venezuela, salvo lo establecido en la lista de excepciones. Para Bolivia y Ecuador, el programa de liberalización se iniciaría 180 días después de la vigencia del Protocolo. Bolivia y Ecuador debían eliminar las restricciones de todo orden y cumplir con tres rebajas anuales y sucesivas de 5% a partir del año siguiente del inicio del programa. Bolivia gozaba además de un régimen especial de liberalización para ciertos bienes incluidos en una “nómina de productos no críticos”, que de acuerdo con la Decisión 227 serían desgravados dos años después de iniciado el programa. También se establecía que el régimen de comercio administrado no era aplicable a Bolivia. El compromiso de establecer un arancel externo común fue reiterado por los cinco países, aunque no se señaló el término o modalidad de su aplicación.

En el Protocolo se incluyó un régimen de administración del comercio y los márgenes de preferencias regionales. En cuanto al primer aspecto se permitía un régimen de comercio administrado mediante la aplicación de contingentes de importaciones respecto de una nómina que no excediera de 50 ítems NABANDINA para los cinco países miembros, con efectos hasta el 31 de diciembre de 1997. Los contingentes se iniciarían con 30 % de promedio anual de las importaciones entre 1980 y 1985, que debían ser ampliados en 30% en 1992 y 1995 y en 40 % en 1997, año en el que se eliminarían. Este régimen no era aplicable a Bolivia. En lo que se refiere al segundo aspecto, se preveía la posibilidad de establecer márgenes de preferencias regionales para los productos no obligados a cumplir el programa de liberalización.⁴⁰

De acuerdo con las disposiciones del Protocolo, se mantuvo un listado de productos reservados para los programas de desarrollo industrial, que debía continuar en vigencia hasta 1997 para los tres países grandes y hasta 1999 para Bolivia y Ecuador. Este listado debía ser aprobado por la Comisión tomando en consideración una nómina de reserva y de bienes no producidos o sólo producidos en un país.⁴¹ También se preveía unificar las listas de excepción de Colombia, Perú y Venezuela en no más de 200 ítems NABANDINA y de 600 ítems para Bolivia y Ecuador, teniendo vigencia hasta 1995 para los tres primeros

y hasta 1999 para los dos últimos. En ambos casos la reducción debía ser gradual en los tres años finales de vigencia. Luego de vencidos los lapsos señalados, se podrían mantener las listas de excepciones de manera indefinida, pero sin sobrepasar 75 ítems para los países grandes y 180 ítems para Bolivia y Ecuador.

En el Protocolo de Quito también se introdujeron importantes reformas en el programa andino de promoción del desarrollo industrial, la más significativa de las cuales fue el establecimiento de tres nuevas modalidades de integración industrial. En primer lugar, se crearon los programas de integración industrial, que mantuvieron la misma orientación de los PSDI, aunque se les dio carácter optativo y se eliminaron los compromisos rígidos de asignación y de reservas de mercados, en especial aquellos dirigidos a promover nuevas producciones entre por lo menos cuatro países. En segundo lugar, se introdujeron los convenios de implementación industrial que constituían nuevos mecanismos destinados a promover la especialización industrial mediante la participación de dos o más países, sin que su aprobación necesitara la participación de la Junta o la Comisión. El Protocolo establecía que eran de carácter temporal y que podían comprender medidas como la distribución de producciones, coproducción, acuerdos de mercado y, en general, medidas que suponían una articulación de procesos productivos y de la actividad empresarial. Estos convenios podían contemplar también el tratamiento arancelario, la regulación de comercio y el establecimiento de márgenes de preferencias no extensivos a los países no participantes, cuando significasen condiciones iguales o mejores que las existentes para el intercambio recíproco.⁴² La tercera modalidad establecida en el Protocolo de Quito fueron los proyectos de integración industrial. Estos buscaban la promoción de proyectos para productos específicos o familias de productos, de preferencia no existentes, mediante acciones de cooperación colectiva. Se debía definir su localización y establecer cláusulas que facilitaran el acceso de las producciones al mercado regional; por esto, se previeron como un mecanismo optativo de utilización limitada. Por otra parte, el Protocolo suprimió el mecanismo de la racionalización industrial, incorporándola en las nuevas tres modalidades. Se decidió continuar el programa automotor y revisar los programas metalmecánico, petroquímico y siderúrgico.

En la reforma del Acuerdo de Cartagena también se sustituye el compromiso de establecer una estrategia para el desarrollo de la región, la coordinación de planes de desarrollo y la armonización de políticas en áreas específicas y plazos determinados. En vez de ello, se optó por adoptar una estrategia progresiva para lograr los objetivos de desarrollo, la coordinación de los planes en áreas específicas y la armonización gradual de sus políticas económicas y sociales. En particular, se flexibilizó el alcance de las medidas y se eliminaron las fechas para la armonización de políticas, cuya determinación se encargó a la Comisión.⁴³

Dentro del proceso de reforma de la integración andina se mantuvo el régimen especial de tratamiento a Ecuador y Bolivia. Con relación a este último país, se aprobaron la Decisión 222 que mantuvo el programa especial de apoyo y la Decisión 224 sobre el “Plan Andino de Acción Conjunta para coadyuvar a la solución de los problemas de transporte y comunicaciones derivados de la mediterraneidad de Bolivia”. Mediante la Decisión 227 se continuó con la política de permitir a Bolivia cumplir el programa de liberalización en forma especial y diferenciada con respecto a Ecuador. “Se sostuvo el principio de la existencia de un régimen especial común para Bolivia y Ecuador, pero con un tratamiento más ventajoso para Bolivia en algunos aspectos sustantivos y con medidas de cooperación particulares para este país”.⁴⁴

La firma del Protocolo de Quito significó un intento de superar el estancamiento que sufría el Pacto Andino desde mediados de los años setenta. Aunque fue producto de un largo proceso (6 años de revisión), desde sus inicios se le consideró como imperfecto y en muchos aspectos poco preciso. Esto simplemente reflejó el ambiente político que rodeó la suscripción del acuerdo y el grado de pragmatismo prevaleciente en la época. Más que una reforma radical del Pacto Andino, se buscaba relanzar el proceso y crear un sentimiento de credibilidad alrededor del mismo.

El mayor mérito del Protocolo fue romper un impase de varios años que había minado la credibilidad del acuerdo y generado múltiples incumplimientos, sobre todo por la relación entre libre comercio y desarrollo industrial. A partir del Protocolo modificadorio, el Pacto Andino adquirió un carácter más comercial que antes, a expensas de un menor interés en el desarrollo de programas de industrialización

conjunta. Por más contradictorio que parezca, el mayor énfasis en lo comercial no significó un incremento sustantivo y continuo en los índices de intercambio debido a la aplicación de cláusulas de salvaguarda y las listas de comercio administrado.⁴⁵ Así, por ejemplo, las exportaciones intrarregionales aumentaron en forma considerable en 1987 (de 662 millones de dólares en 1986 a 1.054 en 1987), pero descendieron y se mantuvieron estacionarias en 1988 y 1989 (974 y 957 millones de dólares, respectivamente). En 1988, el comercio administrado, centrado especialmente en los llamados productos claves que habían sido los más dinámicos del comercio intrarregional, ya estaba causando problemas. Era necesario suprimir las listas de comercio administrado, pero éstas se habían convertido en un tema sensible en los países andinos. La Junta había propuesto la conclusión de tal sistema, y nuevamente se perfilaba una situación conflictiva, con el efecto consiguiente sobre el ritmo del proceso.⁴⁶

En 1989 era evidente que el Protocolo había postergado la solución de algunos problemas esenciales, como el carácter del modelo de integración que se proponía, y había creado otros, como el comercio administrado. Por ello, se promovieron iniciativas y reuniones entre los países andinos para revisar las propuestas del Protocolo de Quito, debido a su incapacidad para permitir al Pacto Andino superar su estancamiento. Estas consideraciones fueron incluidas en el Diseño de Galápagos, en el que se abandonó de forma definitiva el modelo de integración autonómica de la CEPAL.

Del Diseño Estratégico de Galápagos al Protocolo de Trujillo

En mayo de 1989 se reunieron en Cartagena de Indias, Colombia, los presidentes de cuatro países miembros y el canciller de Bolivia con el objetivo de encontrar mecanismos para relanzar el Pacto Andino. En el “Manifiesto de Cartagena de Indias” se formularon un conjunto de propuestas para reactivar el proceso mediante un sistema de seguimiento con la participación de las más altas autoridades de los respectivos países. Esta función se encomendó a la Reunión Periódica de Presidentes, con el apoyo del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo Andino, que se convirtió en una institución

formal dentro de la estructura del Pacto Andino. De igual manera, se acordó presentar en la siguiente cumbre presidencial un diseño estratégico para su orientación que, con un alcance global, incluyera acciones a corto, mediano y largo plazo.⁴⁷

Este diseño estratégico fue elaborado y la instancia para el seguimiento y coordinación realizó su trabajo de forma coherente. Fue discutido y aprobado en la reunión de Presidentes Andinos celebrada en Islas Galápagos, Ecuador, en diciembre de 1989, en la que se dio un giro casi total al proceso de integración y se plantearon metas mayores a las del Protocolo de Quito.

Con la Reunión Presidencial de Galápagos se inició un nuevo período en el Pacto Andino, caracterizado por un énfasis en los mecanismos del mercado y un aceleramiento de las iniciativas propuestas. Fue la superación definitiva de la estrategia de integración anterior y el inicio de lo que Rosenthal denominó la etapa pragmática de la integración, cuya meta era la inserción acelerada de los países andinos en la economía internacional. En la reunión de Galápagos, los presidentes aprobaron el Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino y acordaron la consolidación de un espacio económico y un programa de liberalización comercial mucho más ambicioso incluso que el propuesto por el Acuerdo de Cartagena. Se estableció un programa de acción de corto, mediano y largo plazo que incluía diversos aspectos, desde el comercio hasta las relaciones externas conjuntas, y que abarcaba todos los campos de acción de la integración económica regidos por el Acuerdo de Cartagena. Fue un cambio radical del ritmo de acción previsto en el Protocolo de Quito, por lo que algunos especialistas han descrito a este encuentro como la reunión más importante del Grupo desde la firma del Acuerdo de Cartagena, en 1969.⁴⁸

El Diseño Estratégico propuso la consolidación de un espacio económico y su articulación al contexto internacional⁴⁹. El primer objetivo estaba ligado al perfeccionamiento del mercado regional ampliado, lo que suponía un incremento del comercio intrarregional y de las exportaciones al mundo. Este perfeccionamiento debía culminar el programa de liberalización, la adopción del arancel externo común, el desmantelamiento del comercio administrado, la coordinación de políticas cambiarias y monetarias, el fortalecimiento de los mecanismos financieros y de pagos.⁵⁰ Para alcanzar este mercado regional los presidentes aprobaron entre otras cosas:

1. El perfeccionamiento de la unión aduanera en 1995 para Colombia, Perú y Venezuela, y en 1999 para Bolivia y Ecuador. Estos últimos debían concluir su liberalización comercial en 1995, y comenzar a adoptar el arancel externo común a partir de 1992.

2. La reducción del 80% de la nómina de reserva para la programación industrial en 1990. De igual manera, se debían eliminar las listas de excepciones entre 1991 y 1992 para los países grandes, y entre 1995 y 1997 para Bolivia y Ecuador. Con ello se estaba eliminando de hecho la programación industrial como mecanismo dirigido a velar por la equidad del proceso.⁵¹

3. La reducción substancial del arancel externo mínimo común en el primer trimestre de 1990.

4. La eliminación hasta 1991 del régimen de comercio administrado creado por el Protocolo de Quito.

5. El establecimiento de un programa de armonización de políticas económicas, como la tributación interna y valoración aduanera.

6. La definición a partir de 1990 de los lineamientos de política cambiaria y monetaria a ser incorporados gradualmente en los programas económicos nacionales. Estos comprenderían, entre otros aspectos, el equilibrio en el sector externo, tipos de cambio únicos, la estabilización de los precios y la asignación de recursos para el financiamiento del comercio regional.

Además de buscar el perfeccionamiento del mercado ampliado regional, la consolidación del espacio económico andino suponía el mejoramiento de la infraestructura y los servicios de transporte y comunicaciones, el impulso de la integración y cooperación en sectores productivos y para el desarrollo científico tecnológico, aumentar la fluidez en la circulación de capitales, bienes, servicios y personas, otorgar un tratamiento preferencial a los PMDER y fomentar la integración fronteriza y el turismo.

El segundo objetivo planteado en Galápagos fue mejorar la articulación del Pacto Andino con el contexto internacional y reforzar su contribución a la unidad latinoamericana. El primer aspecto fue de suma relevancia, pues significó el cambio más importante que el Diseño Estratégico introdujo en la integración. A partir de entonces se comenzó a hablar de la inserción del Pacto Andino en la economía internacional y de la apertura externa, tal como quedó bien especificado en la Declaración de Galápagos:

Se favorecerá la inserción dinámica del Grupo Andino en la división internacional del trabajo, procurando aprovechar las oportunidades del cambio tecnológico y las tendencias del comercio, las inversiones y el financiamiento internacional, optimizando las posibilidades que ofrece la cooperación con terceros países. En este sentido, las acciones necesarias para consolidar el espacio económico servirán al mismo tiempo para expandir y diversificar la oferta exportable andina, las interconexiones de transporte y las comunicaciones con el mundo exterior, la constitución de empresas mixtas u otras formas de asociación con inversionistas o proveedores extranjeros que contribuyan al desarrollo de los sectores productivos y de las capacidades tecnológicas subregionales, y la instauración de formas avanzadas de cooperación técnica y económica internacional entre otros efectos.⁵²

La Declaración es un documento amplio, que replantea la integración andina de forma total en aspectos como la integración física, la agricultura, la industria, el turismo, el desarrollo científico y tecnológico y las relaciones externas. Esto suponía medidas a corto y largo plazo. Entre las primeras estaban:

1. La revisión de los mecanismos de la integración industrial, en particular los PSDI de las industrias metalmecánicas, petroquímica y siderúrgica, las reservas de mercado y asignaciones otorgadas a Bolivia y Ecuador, e iniciar la definición de los nuevos programas y proyectos de integración industrial.
2. Cooperación y coordinación para la definición de un programa regional de reestructuración y modernización industrial.

Entre las acciones a mediano y largo plazo estaban:

1. La conclusión en 1955 del programa de liberalización para los productos incluidos en las modalidades de integración industrial, acordes con las metas del programa general de liberalización.
2. Impulsar la integración por proyectos, a través de los proyectos de integración industrial (PROIS).
3. Promover el desarrollo industrial conjunto entre los países miembros a través de Convenios de Complementación Industrial (CCI).
4. Iniciar programas subregionales de reestructuración y modernización que se inscribirían en el ámbito de un proyecto de la misma naturaleza para el sector productivo en general.
5. Definir acciones en el sector industrial, a ser incluidas en un Programa Andino de Energía.

6. Desarrollar otras actividades de cooperación relacionadas con la agroindustria, industrias de bienes de capital e intermedios, un programa de apoyo a la pequeña y mediana industria y la coordinación de acciones en materia de calidad y metrología.

Cuadro 9

Desarrollo de la nueva integración andina

1990	Cumbre de Machu Pichu, Perú
1991	Acta de la Paz, Bolivia.
1991	Cumbre de Caracas.
1992	Creación del Fondo Latinoamericano de Reservas, La Paz, Bolivia.
1991	Cumbre de Cartagena: Acta de Barahona
1992	Retiro temporal de Perú
1993	Ingreso de Ecuador a la zona de libre comercio.
1994	Perfeccionamiento de una zona de libre comercio entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.
1995	Decisión 370 que establece el arancel externo común.
1996	Modificación del Acuerdo de Cartagena, Acta de Trujillo, Perú.
1996	Inicio de las negociaciones con el Mercosur.
1997	Acuerdo para la incorporación gradual de Perú en la zona andina de libre comercio.

La reunión de Galápagos fue seguida por una serie de eventos dirigidos a consolidar la nueva estrategia de integración (véase cuadro 9). En la reunión cumbre de Machu Pichu, realizada en mayo de 1990, se creó el Consejo Presidencial Andino, cuyo objetivo era evaluar cada 6 meses la marcha del proceso de integración. En noviembre del mismo año, se celebró en la Paz una nueva cumbre y se decidió, aunque con la abstención de Ecuador, acelerar la consolidación de la

zona de libre comercio para diciembre de 1991. Se aprobó establecer una unión aduanera para 1993, plazo que se extendería a 1995 para Bolivia y Ecuador. De igual manera, se acordaron medidas para facilitar la inversión extranjera y la libre circulación de capitales en la región andina. También se aprobaron los lineamientos estratégicos de la Política Agropecuaria Común Andina (PACA).⁵³

En mayo de 1991 se efectuó la Cumbre de Caracas, en la que se aprobó la Decisión 291, que significó un giro total en la política andina sobre inversiones extranjeras al otorgarles un trato nacional a los inversionistas foráneos. En esta reunión también se aprobó la política de cielos abiertos y de mares abiertos. En el encuentro surgieron diferencias sobre el arancel externo común. Colombia, Ecuador y Venezuela proponían un arancel externo común con escalas entre 5 y 20 % de acuerdo con el grado de elaboración, mientras que Bolivia y Perú defendían un arancel sin escalas. Sin embargo, en la reunión Ecuador se comprometió a ingresar en la zona de libre comercio en dos etapas para fines de 1992. También se acordó la eliminación de los subsidios a las exportaciones interregionales (excepto los *draw back* y otros mecanismos similares).⁵⁴

En el Acta de Barahona, firmada en la cumbre de Cartagena de 1991, se estableció un cronograma concreto para profundizar el proceso de integración andina. Se decidió establecer una zona de libre comercio para el 1 de enero de 1992, fecha que se extendía en 6 meses para Ecuador y Perú. De igual manera, se acordó que las listas de excepción al programa comercial debían ser eliminadas el 1 de febrero de 1993, aunque Ecuador tendría un tratamiento especial. En Barahona también se acordó un calendario para la implementación del arancel externo común, que condujo a su elaboración y puesta en vigencia el 1 de enero de 1995.

En este ambiente de reforma de la integración andina, ocurrió en 1992 el autogolpe de Estado del presidente Alberto Fujimori. Su colega venezolano Carlos Andrés Pérez reaccionó con una enérgica condena a los acontecimientos de Lima. Por su parte, Fujimori rechazó la actitud del gobierno venezolano y optó por separarse de forma temporal del proceso andino. En realidad, ésta sería la justificación del retiro. La razón de fondo habría sido la intención de Fujimori de imponer un severo programa de ajuste estructural, que en algunos aspectos, como la reforma comercial, sería mucho más radical que lo propuesto en el

Acta de Barahona. La sanción por parte del gobierno de Fujimori de un decreto mediante el cual suspendía la aplicación del programa de liberalización comercial del Pacto Andino, condujo a la aprobación de la Decisión 321, que permitía que Perú mantuviese su condición de miembro, al tiempo que aceptaba la suspensión peruana de la aplicación del programa comercial hasta diciembre de 1993. A partir de esa fecha, y una vez superados los obstáculos que desde la perspectiva peruana le impedían el cumplimiento del programa comercial, Lima debía reincorporarse a la zona de libre comercio. La Decisión 322, por otra parte, autorizaba la firma de acuerdos bilaterales con concesiones de acceso preferencial entre Perú y sus cuatro socios andinos.⁵⁵

Otro evento trascendental en la nueva etapa de la integración andina fue la Cumbre Presidencial celebrada en 1995 en Quito, Ecuador, que fue seguida en 1996 por el encuentro de Trujillo, Perú, en 1996. A mediados de la década de 1990 ya era notorio el éxito del proceso de reactivación del Pacto Andino, ejemplificado por el perfeccionamiento de la zona de libre comercio y el arancel externo común. Se planteó entonces la necesidad de ampliar el proceso de integración para incluir nuevos temas. En concreto, se proponía que, una vez lograda la unión aduanera, se debía transitar a la fase del mercado común. De igual manera, se ampliaba el ámbito del proceso de integración de lo meramente comercial para incluir aspectos sociales como el empleo, la seguridad social, etc. Se insistía también en la reforma de la estructura institucional del Pacto Andino para adaptarla a las nuevas realidades de la integración abierta. El Protocolo de Trujillo institucionaliza los compromisos contraídos en la cumbre de Quito, iniciándose una nueva fase en el proceso de integración cuyo emblema fue el cambio de la denominación del proceso de Pacto Andino a Comunidad Andina (CAN).

Los logros y retrocesos de la Comunidad Andina

La década de los años noventa ha sido la del gran boom de la integración andina, al lograrse en pocos años objetivos que se habían pospuesto durante décadas.⁵⁶ Efectivamente, durante los años noventa se logró perfeccionar la zona de libre comercio y en 1994 se estable-

ció el arancel externo común. También fue posible regular materias como las cláusulas de salvaguardia, el comercio agrícola, las normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias. Ahora bien, esto no fueron logros fáciles de alcanzar. En el Acta de Barahona se establecieron las precondiciones para perfeccionar el área de libre comercio, que debía cumplirse a más tardar a inicios de 1992. No obstante, Ecuador y Perú plantearon objeciones y condicionaron su acceso a la zona de libre comercio al arancel externo común; el gobierno ecuatoriano solicitaba una cierta flexibilidad en la aplicación de dicho arancel. Perú sufría serios problemas económicos que hacían poco viable el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Además, Perú había establecido una política arancelaria diferente a la de sus socios andinos; mientras que el arancel externo común estaba estructurado en cuatro distintos niveles (5%, 10%, 15% y 20%), Perú había optado por un enfoque de dos niveles, con la mayoría de los ítems en una tasa de 12% y el poco restante en 20%.⁵⁷

Estas exigencias de Ecuador y Perú condujeron a Colombia y Venezuela a promover de forma bilateral medidas para perfeccionar la zona de libre comercio. En febrero de 1992 ambos países acordaron un arancel externo común y tuvieron luego éxito en el desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias. Esto permitió que ambos países lograran en un lapso relativamente breve establecer una zona de libre comercio. Ante esta situación, la Comisión del Acuerdo de Cartagena negoció con Bolivia su ingreso a la zona de libre comercio en septiembre de 1993, mientras que Ecuador ingresaría en enero de 1993. Perú, en cambio, fue autorizado a excluirse de forma temporal y para mantener los flujos de comercio con sus socios andinos, fue autorizado a suscribir acuerdos bilaterales con éstos. Así, a inicios de 1993, el proceso de integración andina había tenido éxito en convertirse en una zona de libre comercio para cuatro de los cinco países miembros.⁵⁸ Debido a estos avances en materia comercial, en la Cumbre de Quito de 1995 se decidió profundizar la integración andina para incluir la ambiciosa meta de crear un mercado común, además de incluir una agenda social y la reforma institucional del acuerdo.⁵⁹

La zona de libre comercio fue perfeccionada de forma rápida. Entre 1993 y 1998 se produjo un crecimiento constante en las exportaciones intra-CAN, de 2.868 millones de dólares en 1993 a 5.408 en 1998. En el año 1999, las exportaciones intra-zona decrecieron de

forma importante, pero ya en el año 2000 comenzaron de nuevo a crecer; sin embargo, en el año 2000 el crecimiento se detuvo (véase cuadro 10). Se debe señalar que este crecimiento del comercio se produjo en un contexto político y económico adverso para algunos países andinos. Venezuela atravesó a partir de 1992 por una etapa de gran inestabilidad política, producto de los dos intentos fallidos de golpe de Estado ocurridos durante ese año y por la destitución del presidente Carlos Andrés Pérez en 1993. A partir de ese año el país inició un nuevo período de recesión económica, que apenas comienza a superarse en 1997. Ecuador sufrió también la inestabilidad institucional que condujo a la destitución del presidente Abdalá Bucaram y Perú vivió el autogolpe del presidente Alberto Fujimori. Además, estos dos países tuvieron un breve enfrentamiento armado en 1995. Colombia, por su parte, no sólo continuó con su prolongada crisis política, sino que también entró en una fase de estancamiento económico.⁶⁰

Cuadro 10

Exportaciones en la CAN (1993-2002)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bolivia	120	196	218	260	251	320	293	311	367	392
Colombia	1.138	1.110	1.937	1.839	2.115	2.127	1.633	2.161	2.739	2.319
Ecuador	295	386	359	428	636	540	445	662	760	776
Perú	269	310	405	418	515	468	347	446	523	497
Venezuela	1.045	1.426	1.882	1.748	2.111	1.953	1.220	1.587	1.240	1.229
CAN	2.868	3.428	4.801	4.693	5.628	5.408	3.939	5.167	5.630	5.227

Fuente: Comunidad Andina.

El decrecimiento del intercambio comercial ocurrido a partir de 1999 obedeció en gran medida a la continuación de la crisis económica en los dos principales socios de la CAN: Colombia y Venezuela. A este factor se debe sumar la tensión política que se ha generado entre ambos países desde el ascenso al poder en Venezuela de Hugo Chávez Frías en 1989. En julio de ese año, la ministra de Comercio Exterior

de Colombia, Marta Lucía Ramírez, afirmó que existía “un discurso por parte del presidente Hugo Chávez, pero hay medidas que adoptan algunos funcionarios que no van de acuerdo con las palabras del mandatario”. La ministra se estaba seguramente refiriendo a la prohibición del gobierno venezolano a la libre circulación de camiones colombianos en su territorio, con el argumento de que las carreteras colombianas no eran seguras para los transportistas de Venezuela, lo que creaba una situación de inequidad. La respuesta del gobierno venezolano frente a la afirmación de la ministra Ramírez fue llamar a consultas en Caracas a su embajador en Bogotá. El presidente Pastrana, por su parte, solicitó ante la Secretaría de la Comunidad Andina, la nulidad de la decisión que limitaba el transporte por carretera, obteniendo un fallo favorable⁶¹.

El proceso de elaboración del arancel externo común fue complejo. En 1992 Colombia y Venezuela acordaron un arancel común según los criterios establecidos en el Acta de Barahona y en noviembre de 1994 se dispusieron normas para el ingreso de Ecuador al arancel común. Mediante la Decisión 370 se establecieron las directrices para resolver los temas pendientes en materia arancelaria. Gracias a esto, Ecuador se sumó a Venezuela y Colombia en marzo de 1995. En la Decisión 370 se acordó un arancel de cuatro niveles basado en el grado de procesamiento de los productos. Se fijó un nivel de 5% aplicado a materias primas e insumos, 10 y 15% para los bienes intermedios y 20% para los bienes de consumo final. Se acordó un arancel cero para ciertos productos educativos y de salud, y los automóviles ensamblados o no ensamblados tendrían aranceles máximos de 40 y 5%, respectivamente.⁶²

Hacia el Mercado Común Andino

En la XI reunión de presidentes andinos, celebrada en Cartagena de Indias en mayo de 1999, se asumió el compromiso de establecer el Mercado Común Andino a más tardar en el año 2005, en el que podrían circular libremente bienes, servicios, capitales y personas. El establecimiento del mercado común andino debe regirse por los siguientes principios:

1. Trato nacional, según el cual los bienes, servicios y capitales originarios de un país miembro, así como las personas, recibirán un trato no menos favorable que el aplicable a los bienes, servicios, capitales y personas en cualquier país miembro.

2. Trato de “la nación más favorecida”, lo que implica que cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique a un país miembro en relación con un tercer país, será de inmediata aplicación a los demás países miembros.

3. Derecho de establecimiento, lo cual implica que las personas naturales o jurídicas de un país miembro puedan desempeñar libremente sus actividades en cualquier país miembro.

4. Acceso a mercado, que significa acción de llegar al mercado de los países socios sin obstáculo, condición o restricción de ningún tipo.

5. Transparencia, que comprende la divulgación amplia y oportuna tanto de las normas nacionales como de los procedimientos para su aplicación.⁶³

Para construir este mercado común, se debe ejecutar una agenda sujeta a una programación anual y determinada en las reuniones del Consejo Presidencial Andino, que contiene la identificación de los objetivos y acciones que deberán desarrollarse de forma progresiva. En el Consejo Presidencial, realizado en Lima en el año 2000, se identificaron varias acciones en el plano de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.⁶⁴

En lo referente a la libre circulación de bienes se acordó adoptar un arancel externo común definitivo, de manera de perfeccionar la unión aduanera. Se decidió adoptar y ejecutar una Política Agropecuaria Común Andina y perfeccionar el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria. También se recomendó instaurar medidas de armonización y facilitación en materia de procedimientos aduaneros y perfeccionar aquéllos para la lucha contra el contrabando y otros delitos aduaneros. Finalmente, se acordó desarrollar normas andinas para asegurar que los esquemas nacionales de normalización y acreditación no se constituyan en obstáculos al comercio.⁶⁵

En cuanto a la libre circulación de servicios se decidió su liberalización de todo tipo de restricciones, facilitando el libre tránsito y la presencia temporal de las personas naturales o físicas y de los empleados de las empresas prestadoras de servicios. Se reconoció las licencias, certificaciones, títulos profesionales y acreditaciones, otor-

gados por otro País Miembro en cualquier actividad de servicios que requiera de tales instrumentos. Se acordó perfeccionar y desarrollar la política comunitaria de transporte.⁶⁶

En relación a la libre circulación de capitales, se tomó la decisión de eliminar las restricciones a los movimientos de capital en la CAN. También se recomendó la armonización de las normas de regulación bancaria y financiera y, finalmente, se propuso adoptar sistemas de cooperación entre las bolsas de valores de los países miembros.⁶⁷

En materia de libre circulación de personas, se convino establecer un sistema integrado de identificación a escala subregional con el propósito de homologar los documentos nacionales de identificación. También se decidió reconocer la utilización del Documento Nacional de Identidad como único requisito para el libre tránsito de personas entre los cinco países de la Comunidad Andina. Se acordó establecer mecanismos que faciliten la residencia y permitan responder a las ofertas de trabajo en la subregión. De igual manera, se decidió aprobar normas comunes en materia laboral, de previsión social, salud y seguridad en el trabajo.⁶⁸

Además de la libre circulación de factores, en el proyecto de mercado único se propuso la armonización de la política macroeconómica, el desarrollo fronterizo, la integración fronteriza y la política exterior común.

NOTAS

- ¹ Kaplan, Marcos, “El Grupo Andino: balances y perspectivas”, *Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela*, Caracas, 47, 1970, p. 78.
- ² Parra Peña, Isidro, “De dónde viene y hacia dónde va”, *Comercio Exterior*, 30: 5, mayo 1980, pp. 484-490.
- ³ Puyana, Alicia, *Integración económica entre socios desiguales*, México, CEESTEM, Editorial Nueva Imagen, 1983, p. 68.
- ⁴ *Ibídem*, p. 69.
- ⁵ *Ibídem*, p. 70.
- ⁶ Moavro, Horacio, *La decisión. Aportes para la integración latinoamericana*, Caracas, IFEDEC, 1987, p. 303.
- ⁷ *Ibídem*. p. 304.
- ⁸ Vacchino, Juan Mario, *Integración económica regional, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1981*, p. 546.
- ⁹ Puyana, *Integración económica entre socios desiguales*, op, cit, p. 73.
- ¹⁰ Bach, Luis, *El Pacto Andino y la integración latinoamericana*, Buenos Aires, Tierra Nueva, pp. 65-66.
- ¹¹ *Ibídem*, p. 66.
- ¹² Moavro, op. cit., pp. 306-307.
- ¹³ *Ibídem*, pp. 324-325.
- ¹⁴ Cárdenas, José y Jorge Gonzáles I. “El proceso de desarrollo del Grupo Andino: pasado, presente y futuro”, en Martner, Gonzalo (coordinador), *América Latina en el mundo del mañana. Ámbito internacional y regional*, Caracas, Nueva Sociedad, UNITAR- PROFAL, pp. 302.
- ¹⁵ Citado en Moavro, op. cit., p. 326.
- ¹⁶ *Ibídem*, pp. 335-336.
- ¹⁷ Vacchino, Juan Mario, *Integración económica regional*, op. cit., p. 556.
- ¹⁸ Puyana, Alicia, “La política económica de la integración en América Latina analizada a la luz de la experiencia del Grupo Andino”, *Latinoamérica. Anuario de Estudios Latinoamericanos*, UNAM, México, 14, 1981, pp. 497-438.
- ¹⁹ *Ibídem*, p. 449.

- ²⁰ *Ibíd*em, p. 501.
- ²¹ Guerra Borges, Alfredo, *La integración de América Latina y el Caribe: la práctica de la teoría*, México, IIE-UNAM, 1991, p. 178.
- ²² Puyana, Alicia, “La planificación industrial sectorial en el Grupo Andino: un esfuerzo integral de cooperación”, en Duriex, Jean *et al.*, *El Pacto Andino, América Latina y la Comunidad Económica Europea*, Buenos Aires, INTAL, pp. 124-125.
- ²³ *Ibíd*em, p. 125.
- ²⁴ Vacchino, Juan Mario, *Integración económica regional*, op. cit., p. 549.
- ²⁵ *Ibíd*em, p. 551.
- ²⁶ Guerra Borges, Alfredo, *La integración de América Latina y el Caribe...*, op. cit., p. 179.
- ²⁷ Puyana, Alicia, “La planificación industrial sectorial...”, op. cit., p. 130.
- ²⁸ Guerra Borges, *La integración de América Latina y el Caribe...*, op. cit., p. 180.
- ²⁹ *Ibíd*em, pp. 180-181.
- ³⁰ *Ibíd*em p. 182.
- ³¹ Moncayo Jiménez, Edgard, *Hacia la superación de la crisis: un nuevo estilo de integración económica*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1985, p. 6.
- ³² Guerra Borges, *La integración de América Latina y el Caribe...*, op. cit., p. 183.
- ³³ *Ibíd*em, p. 85.
- ³⁴ *Ibíd*em p. 201.
- ³⁵ *Ídem*.
- ³⁶ *Ibíd*em, pp. 201-202.
- ³⁷ Citado en Guerra Borges, *La integración de América Latina y el Caribe...*, op. cit., pp. 201-202.
- ³⁸ Vacchino, Juan Mario, “Esquemas latinoamericanos de integración: problemas y desarrollos”, *Pensamiento Iberoamericano*, 15, Madrid, enero-junio, 1989, pp. 74
- ³⁹ *Ibíd*em, p. 75.
- ⁴⁰ Carmona Estanga, Pedro, “El protocolo modificador del Acuerdo de Cartagena: negociación y características”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 3:134, mayo, 1988, p. 8.
- ⁴¹ *Ídem*.
- ⁴² Palacios Maldonado, Carlos, “La integración bilateral”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 13: 136-137, julio-agosto, 1988, p. 60.

- ⁴³ Carmona Estanga, *op. cit.*, pp. 8-9.
- ⁴⁴ *Ibídem*, p. 10.
- ⁴⁵ Salgado, Germánico, “Integración latinoamericana y apertura externa”, *Síntesis*, Madrid, 14, mayo-agosto 1991, p. 79.
- ⁴⁶ *Ibídem*, p. 85.
- ⁴⁷ *Ibídem*, p. 96.
- ⁴⁸ Ferrari, César A., “Diseño estratégico y perspectivas de la integración andina”, en Barrera, Cristina *et al.*, *Integración y burocracia. Trabas no arancelarias*, Caracas, Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert, 1991, p. 16.
- ⁴⁹ *Ibídem*, p. 17.
- ⁵⁰ *Ídem*.
- ⁵¹ Salgado, G., *op. cit.*; p. 87.
- ⁵² Declaración de Galápagos, II, B, 1.
- ⁵³ Gutiérrez, Alejandro, “La Comunidad Andina de Naciones: el difícil camino de la integración regional”, en Briceño Ruiz, José (compilador), *Escenarios de la integración regional en las Américas*, Mérida, Universidad de los Andes, 1999, p. 279.
- ⁵⁴ *Ibídem*, p. 280.
- ⁵⁵ Lozano, Olga Lucía y Sandra Zuluaga, “Del Acuerdo de Cartagena al establecimiento de la Comunidad Andina”, en Estevadeordal, Antoni y Carolyn Robert (editores), *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- ⁵⁶ Alvarez de Flores, Raquel, *Frontera, educación e integración*, San Cristóbal, Venezuela, Litoformas, 2000, p. 204.
- ⁵⁷ Rodríguez Mendoza, Miguel, “The Andean Group’s Integration Strategy”, en Jatar, Ana Julia y Sydney Weintraub, *Integrating the Hemisphere*, Washington, Interamerican Dialogue, 1997, pp. 12-13.
- ⁵⁸ *Ibídem*, p. 14.
- ⁵⁹ *Ídem*.
- ⁶⁰ Gutiérrez, Alejandro, “La Comunidad Andina de Naciones: el difícil camino de la integración regional”, *op. cit.*, p. 292.
- ⁶¹ González Arana, “Una aproximación a las experiencias del Pacto Andino, el Grupo de los Tres y la Asociación de Estados del Caribe”, en Crisorio, B. Carolina y otros, *Historia y perspectivas de la integración latinoamericana*, Morelia, Michoacán, México, Asociación por la Unidad de Nuestra América,

Coordinación de Investigación Científica/Escuela de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, 2000, p. 213.

⁶² Rodríguez Mendoza, op. cit., pp. 14-15.

⁶³ Secretaría General de la Comunidad Andina, *Mercado Común Andino: Un horizonte de oportunidades*, en línea, <http://www.comunidadandina.org/mercado/folleto.htm>

⁶⁴ Ídem.

⁶⁵ Ídem.

⁶⁶ Ídem.

⁶⁷ Ídem.

⁶⁸ Ídem.

Capítulo XI

De Carifta al Mercado Único Caribeño

La Asociación Caribeña de Libre Comercio

La Asociación de Libre Comercio del Caribe (Carifta) se remonta al Acuerdo de Bahía de Dickenson, Antigua, suscrito por Antigua, Barbados y Guyana en 1965. En el Tratado de Saint John, Antigua (1968), se sumaron a la integración Jamaica, Trinidad y Tobago y las otras islas del Caribe Oriental. La Carifta fue creada siguiendo el modelo de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) que, a su vez, había inspirado el Acuerdo de Bahía de Dickenson, entre Antigua, Barbados y Guyana. En un encuentro realizado en Georgetown, Guyana, en agosto de 1967, se establecieron las líneas generales del nuevo esquema de integración, que en resumen proponía:

1. La eliminación de los aranceles a las importaciones y cuotas al comercio intrarregional. Se establecía, no obstante, la inclusión de listas de reservas que permitieran que ciertos items fueran excluidos del libre comercio por cinco años, y en el caso de los PMDER hasta por 7 años.
2. El establecimiento de un Banco caribeño con capital para el desarrollo, otorgando especial importancia a las obras de infraestructura para los sectores agrícola y de turismo.
3. La organización de mecanismos institucionales, que permitieran que los programas conjuntos se realizasen con rapidez y eficiencia.¹

En el acuerdo se plantearon como objetivos de la Carifta promover y diversificar el intercambio comercial en la región, asegurar que el co-

mercio se realice en condiciones de competencia equitativa, promover el desarrollo equilibrado y progresivo de las economías y garantizar la distribución de los beneficios del comercio entre los Estados miembros.

La meta era alcanzar una zona de libre comercio en un lapso de 5 años, comenzando el proceso en 1968 para Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago, mientras que los PMDER (las islas del Caribe Oriental) mantendrían sus aranceles por 5 años, para liberalizar la totalidad de su comercio en 1978. Paralelamente al programa de eliminación de aranceles subsistía una tibia propuesta de promover el sector industrial de forma gradual, progresiva y equilibrada. Además de estas metas, la Carifta reconocía la serie de instituciones ya existentes desde la época de la fallida Federación de las Indias Occidentales, que habían promovido la cooperación funcional entre las listas. También se proponía la coordinación de las políticas exteriores de los países.

La Carifta fue, en realidad, un proyecto de integración poco ambicioso. Como señala Andrew Axline:

La CARIFTA se proponía la eliminación de las barreras a los productos comercializados en la región. No buscaba el libre movimiento de los otros factores de producción (capital y trabajo) y así no era incluso ni siquiera una unión aduanera. Aunque se haya reconocido el problema de la distribución equitativa de los beneficios (...) no se incluyó ninguna medida distributiva importante.²

Este notorio carácter comercialista de la Carifta explica que en sus cuatro años de vigencia su mayor logro fue incrementar los intercambios intrazonales (véase cuadros 1 y 2). Sin embargo, fueron los países de desarrollo intermedio, en particular Trinidad y Tobago, los que obtuvieron los mayores beneficios. En 1967, las exportaciones trinitarias alcanzaban los 44.631 millones de dólares, para aumentar a 143.384 millones en 1973. Los países de menor desarrollo también incrementaron su flujo de exportaciones hacia la región, pero este aumento fue poco en comparación con el aumento de sus importaciones.³ Como consecuencia de esto, en 1973 tan sólo Trinidad y Tobago y Jamaica presentaron superávit en su balanza comercial, mientras que fue deficitaria para el resto de los miembros de la Carifta. La participación de Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago en el intercambio comercial fue mayoritaria, creciendo de 60% en 1967 a 69 % en 1961, mientras que en este mismo período la participación de los PMDER decreció de 1.9 a 1,4 %.⁴

Cuadro 1

Comercio Intra – Carifta 1967-1973
Exportaciones - Importaciones
En millones de dólares del Caribe Oriental

Exportaciones						
	1967		1972		1973	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Categoría						
Países de desarrollo intermedio						
Barbados	5593	6.5	17709	8.0	21847	8.2
Guyana	19903	23.0	34722	15.6	39128	14.7
Jamaica	10598	12.3	41179	18.6	47241	17.7
Trinidad y Tobago	44631	51.6	114356	51.5	143384	53.8
Subtotal	80725	93.4	207966	93.7	251600	94.5
Países de menor desarrollo	5755	6.6	14022	6.3	14691	5.5
Total	86480	100.0	221988	100.0	266291	100.0
Importaciones						
	1967		1972		1973	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Categoría						
Países de desarrollo intermedio						
Barbados	13414	14.0	36501	15.1	42863	15.0
Guyana	25741	26.9	47337	19.6	75987	26.5
Jamaica	8805	9.3	63864	26.4	68943	24.1
Trinidad y Tobago	15982	16.7	41167	17.0	41153	14.4
Subtotal	64032	66.9	188869	78.1	228946	80.0
Países de menor desarrollo	31652	33.1	52953	21.9	57457	20.0
Total	95684	100.0	241822	100.0	286403	100.0

Fuente: Secretaría de la Caricom.

La Carifta realmente estuvo lejos de ser una experiencia de integración exitosa. Sus limitados avances en materia comercial fueron acompañados por una concentración de los beneficios en pocos países, lo que comenzó a generar una discusión sobre la pertinencia de la Carifta para favorecer una estrategia regional más eficiente de industrialización. Por ello, se encargó a la CEPAL y a la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI) realizar estudios sobre la posibilidad de establecer desarrollos industriales conjuntos. La ONUUDI presentó en junio de 1969 el “*Final Report of the Industrial Development Mission to CARIFTA Countries*”, en el que se recomendaba promover proyectos industriales en los sectores textil, del papel, alimentario, químico y petroquímico. Posteriormente, en la reunión del Consejo de Ministros de la Caricom, celebrada en Dominica se creó un “*Task Force*” sobre localización de industrias en los países menos desarrollados, con la idea de favorecer un desarrollo regional equilibrado. En la séptima Conferencia de Jefes de Gobierno celebrada en Trinidad y Tobago en octubre de 1972, se decidió crear una compañía multinacional de inversiones para favorecer el desarrollo de actividades industriales en los países menos avanzados de la Carifta.⁵

Los resultados de estos estudios fueron prácticamente nulos y era evidente la insatisfacción con una estrategia que no incluía un compromiso con el desarrollo de los sectores productivos claves de la región y que olvidaba además que el libre comercio intrarregional no produciría mayores beneficios a los países miembros, por la clara orientación extrarregional de sus relaciones comerciales. Cuando a estas críticas se añadió el temor provocado en la región por el posible ingreso de Gran Bretaña a la Comunidad Europea y sus efectos sobre las preferencias comerciales que este país otorgaba a los productos caribeños en su mercado, se decidió dar un giro en la estrategia de integración y comenzar a diseñar un nuevo esquema.

Cuadro 2

Comercio Intra – Carifta 1967-1973
Balanza Comercial
En millones de dólares del Caribe Oriental

	1967	1972	1973
Categoría			
Países de desarrollo intermedio			
Barbados	-7821	-18792	-21016
Guyana	-2838	-12615	-36859
Jamaica	1703	-22685	-21700
Trinidad y Tobago	28649	73189	102231
Subtotal	16693	19097	22654
Países de menor desarrollo	-25897	-38931	-42766
Total	-9204	-19834	-29112

Fuente: Secretaría de la Caricom

El Mercado Común del Caribe Oriental

El Mercado Común del Caribe Oriental (MCCO) es un grupo subregional, inserto en la Caricom. Desde 1962, cuando colapsó la Federación de las Indias Occidentales, los países del Caribe Oriental buscaron revivir la idea de unidad regional. En 1967 se estableció una institución conocida como Estados Asociados de las Indias Occidentales (WISA en sus siglas inglesas), que comprendía mecanismos de consulta como el Consejo de Ministros, un sistema judicial común y un mercado común.

La creación del MCCO fue una respuesta crítica de los PMDER a los proyectos de integración existentes que, se alegaba, no consideraban las necesidades de los países más pequeños. Entre 1966 y 1967, el Primer Ministro de San Kitts, Paul Soutjwell, y el Primer Ministro de Dominica, Edward Le Blanc, solicitaron a los restantes PMDER armonizar sus políticas económicas mediante la eliminación de todas las barreras al libre movimiento de los factores productivos de la región.⁶

De allí surgió la propuesta de crear un esquema de integración, que fue formalizado el 27 de abril de 1967. Como para el resto de la Caricom, la adhesión británica a la CE fue un factor fundamental que incidió en la decisión de los PMDER pues, por un lado, suponía la pérdida de un status especial para sus producciones (azúcar, cítricos, bananas) en el mercado británico y, por otro lado, implicaba que Gran Bretaña dejaría de absorber los déficit gubernamentales de sus Estados asociados.⁷ Igualmente, los PMDER ya estaban negociando mecanismos de integración con los países de desarrollo mediano de la Caricom y temían mantener un status subordinado frente a éstos.

La Comunidad del Caribe

La Caricom, creada por el Tratado de Chaguaramas de 1973, fue un esquema de integración más cercano a la lógica latinoamericana de integración, y más alejado de la propuesta exclusivamente librecambista de la Carifta. Sus resultados también fueron similares a los de los procesos latinoamericanos, pues pocas de las metas inicialmente propuestas fueron alcanzadas (véase cuadro 3).

Cuadro 3

CARICOM

Propósitos
• La integración económica de los Estados miembros.
• La coordinación de las políticas económicas.
• El trato preferencial a los PMDER.
• La coordinación de las políticas exteriores.
• La cooperación funcional.

Se debe señalar que la Caricom es un proceso complejo que comprende aspectos políticos, institucionales, económicos y de

cooperación funcional. Por esto, es incorrecto describirla como una simple iniciativa económica y mucho menos como un mercado común, que constituye apenas la meta del proceso de integración en materia económica (véase cuadro 4).

Cuadro 4

Objetivos de la integración económica en la CARICOM
<ul style="list-style-type: none"> • El fortalecimiento, coordinación y regulación de las relaciones económicas y comerciales entre los países miembros de manera de garantizar un desarrollo armonioso y equilibrado.
<ul style="list-style-type: none"> • La expansión sostenida e integración continua de las actividades económicas, cuyos beneficios serán equitativamente distribuidos entre los países socios.
<ul style="list-style-type: none"> • La mayor interdependencia económica entre los Estados miembros.

Para alcanzar el mercado común caribeño se estableció, en primer lugar, un programa de liberalización comercial que recogía los avances alcanzados en los años de la Carifta, aunque se exigía profundizar el proceso mediante la eliminación de las BNAs. En segundo lugar, se proponía el establecimiento de un arancel externo común, que debía estar operando ya en 1981, salvo para Belice y Montserrat, que lo implementarían en 1985. En tercer lugar, se proponía coordinar las políticas económicas, lo que implicaba una planeación del desarrollo y la programación industrial del mercado común. Como parte de esta estrategia se debía crear un régimen de empresas de la Caricom, proceder a la armonización legislativa, la coordinación de las políticas de comercialización y racionalización agrícola y la armonización de los incentivos fiscales. Finalmente, se procedería a eliminar los obstáculos a la libre circulación de los factores de producción.

La coordinación de políticas era un elemento clave que distinguía a la Caricom de la Carifta. Es pertinente analizar con cierto detalle esta propuesta. Se planteaba el desarrollo planificado en conjunto, necesario para alcanzar los objetivos del mercado común y suponía la colaboración entre los ministerios, los departamentos administrativos y las agencias gubernamentales, lo cual implicaba coordinar los ser-

vicios estadísticos y presentar posiciones comunes en los organismos financieros y económicos internacionales.

La programación del desarrollo industrial conjunto era un aspecto central de la estrategia de integración, al permitir una mayor utilización de las materias primas del mercado común y fomentar producciones vinculadas dentro y entre las economías nacionales. De esta manera, se lograría eliminar la diferenciación de productos, alcanzar economías de escala y estimular una mayor eficiencia industrial, todo lo cual permitiría promover exportaciones industriales dirigidas al mercado regional y extrarregional. En toda esta estrategia era vital establecer medidas que permitiesen una distribución equitativa de los beneficios de la integración industrial. Estrechamente vinculada al proyecto de programación industrial conjunta estaba la armonización de los incentivos a las industrias y la negociación de acuerdos para evitar la doble tributación. También se requería armonizar las políticas monetarias y de tipo de cambio, de manera de garantizar libertad de pagos en cuentas corrientes y de capital, la estabilidad de la tasa de cambio, la posibilidad de que los billetes y las monedas de los Estados pudieran ser cambiados en el espacio de la Caricom y la posibilidad de crear mecanismos de compensación.

Parte de este proyecto de desarrollo era la creación de empresas regionales. El régimen fue establecido en 1976 y autorizaba a nacionales de más de dos países a crear empresas conjuntas. Los ciudadanos de la Caricom debían tener más de 50 % del poder de negociación, recibir más de la mitad de los dividendos y más de la mitad de la distribución de capital en caso de liquidación o quiebra. Estas empresas debían recibir trato nacional en cada uno de los países socios.

En el Tratado de Chaguaramas también se planteaba otorgar un trato preferencial a los PMDER, lo cual suponía plazos mayores en el programa de desgravación arancelaria y para perfeccionar el arancel externo común; implicaba también la aprobación de programas especiales sobre derechos de importación, impuestos sobre la renta, ayudas gubernamentales a las exportaciones, incentivos fiscales y trato especial al regular las normas de origen.

Fuera del mercado común, existían metas como la cooperación funcional, que había estado desarrollándose durante la breve existencia de la Federación de las Indias Occidentales y durante la Carifta. Su objetivo era permitir la operatividad eficiente de ciertos servicios

comunes, el mayor entendimiento de los pueblos y su avance en lo social, cultural y tecnológico. Otro objetivo era la coordinación de las políticas exteriores para presentar a la región caribeña angloparlante como un bloque con posiciones únicas en los foros internacionales e incrementar así su poder de negociación. Esta coordinación se realizaba a través del Comité Permanente de Ministros de Relaciones Exteriores.

Evolución de la Caricom

La liberalización comercial permitió un incremento sustancial en el volumen del comercio intrarregional (aproximadamente 20% anual entre 1973 y 1983) en la Caricom. Las exportaciones intra-Caricom crecieron de 508.057 millones de dólares en 1974 a 1.213,867 millones en 1984, aunque, como en la mayoría de los esquemas de integración, experimentó una importante caída en la década de 1980, para alcanzar apenas los 844.800 millones de dólares en 1987 (véase cuadro 5). Sin embargo, este aumento del comercio intrarregional no fue lo suficientemente grande como para modificar el patrón de comercio caribeño, que continuó concentrado en los mercados extrarregionales de América del Norte y la Comunidad Europea. A pesar del crecimiento de los primeros años, el intercambio intra-Caricom siguió representando una porción mínima en la totalidad del intercambio de los países caribeños, según Griffith⁸ apenas un 10% en su momento de más fuerza. En este aspecto, es significativo resaltar que incluso la composición del comercio extrarregional fue diferente de aquella intra-Caricom. Antes de la década de 1980, se componía de petróleo, bauxita, azúcar y bananas, y su mercado principal era Gran Bretaña.

Después de 1983, cuando se comenzó a aplicar la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), el comercio extrarregional incluía confecciones y aparatos electrónicos que se producían bajo la forma de subcontratación. La ICC, programa unilateral de preferencias comerciales para los países de América Central y el Caribe Insular creado por el gobierno de Ronald Reagan, incluyó una reducción de los aranceles a productos provenientes de los países beneficiarios que tuvieran un máximo de 35% de contenido local. Incluía además exenciones fiscales para los inversionistas estadounidenses que es-

tablecieran industrias en esa zona. La ICC se complementó en 1986 con el programa conocido como GAL (*Guarantee Access Levels*) en el cual se ampliaron las cuotas para permitir el libre ingreso al mercado de Estados Unidos de textiles y productos eléctricos producidos en los países beneficiarios.⁹

En los primeros años de la década de 1980 se registró una reducción considerable en el intercambio intrazonal, que alcanzó en 1986 su nivel mínimo al producirse una caída de un 32,2% en las exportaciones intrarregionales.¹⁰ La composición del intercambio, excluyendo al petróleo, se concentró fundamentalmente en bienes agrícolas no tradicionales, alimentos procesados y un puñado de bienes industriales de consumo, en particular, jabones, o bienes intermedios como planchas de acero galvanizado. Autores como Wendell consideran que uno de los mayores logros de la Caricom fue el incremento del comercio de bienes manufacturados, que creció a una tasa anual de 45% entre 1970 y 1981.¹¹ Sin embargo, el mismo Wendell reconoció que uno de los factores que impidió un crecimiento global significativo del intercambio intrazonal fue la similitud de la estructura productiva de sus países miembros, que exportan productos semejantes y son más competitivos que complementarios.¹²

Cuadro 5

Exportaciones intra CARICOM
1967-1986. Millones de Dólares.

Año	Monto
1974	508.057
1975	694.119
1976	739.384
1977	723.931
1978	897.589
1979	1.167.921
1980	1.411.552
1981	1.615.394
1982	1.539.833
1983	1.377.251
1984	1.213.867
1985	1.168.627
1986	784.375
1987	844.800

Fuente: 1968-1987, CARICOM Secretariat.

Un factor importante que contribuyó al estancamiento del comercio intra-Caricom fueron las diferencias entre Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago, que establecieron restricciones cuantitativas afectando la posición de muchas empresas que competían en la región.¹³ Esta situación fue evidente luego de 1975, cuando Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago, acudiendo al artículo 28 del Anexo del Tratado de Chaguaramas, establecieron restricciones cuantitativas a las importaciones de sus socios. También se aplicaron licencias, cambios de divisas y timbres fiscales regionales para las importaciones que lesionaron gravemente a la producción manufacturera de países como Barbados o a las otras islas del Caribe Oriental cuyo mercado

era, en una proporción considerable, la Caricom. Estas medidas fueron eliminadas a partir de 1988.

El escaso intercambio comercial a inicios de la década de 1980 condujo al colapso del Sistema Multilateral de Compensación de la Caricom. Creado en 1979, su objetivo era facilitar el intercambio regional al evitar el uso de divisas. A inicios de 1983, el Sistema debió cesar sus actividades debido a que un Estado miembro había excedido su límite de crédito, lo que derivó en la falta de liquidez del sistema.¹⁴

En la Caricom no se logró crear un arancel externo común definitivo. En 1973 los cuatro países de desarrollo mediano (PDM) (Barbados, Guayana, Jamaica y Trinidad y Tobago) establecieron un arancel externo común, pero no fue posible armonizarlo con el existente entre los PMDER, agrupados desde 1968 en el Mercado Común del Caribe Oriental, pero miembros plenos de la Caricom desde 1973. Incluso, la armonización arancelaria entre los PDM fue limitada; se dispusieron reducciones arancelarias condicionadas y una lista de excepción que permitió a los gobiernos de los países miembros, y no al Consejo de Ministros del Mercado Común, establecer aranceles para casi todas las materias primas, bienes intermedios y de capital. Por esto Demas y Scotland señalaron, en un estudio publicado a mediados de la década de 1980, que en cuanto al arancel externo común “lo común (...) fue más la excepción que la regla”.¹⁵

A comienzos de los años noventa coexistían cuatro distintos sistemas para regular las relaciones comerciales entre los miembros de la Caricom. Uno para Belice, uno para la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), esquema creado en 1981 por los miembros del Mercado Común del Caribe Oriental, otro para los PMD y uno para Jamaica, que fue autorizado a modificar el arancel externo común de los PMD debido a sus compromisos asumidos en el programa de asistencia financiera negociado con el FMI.¹⁶

Existían además enormes diferencias entre los aranceles establecidos y los aplicados efectivamente. A la ausencia efectiva de un arancel externo común se sumaba la aplicación de dos instrumentos adicionales que impedían la formación de una política comercial común. El primero era el uso de cargos adicionales, que elevaba el nivel de protección nominal dos o tres veces por encima de los aranceles. A fines de los años ochenta, por ejemplo, Trinidad y Tobago y Jamaica tenían aranceles elevados para los bienes de consumo (entre

52% y 58%). A estos aranceles se añadían impuestos no arancelarios que gravaban a casi la mitad de las posiciones arancelarias relativas a bienes de consumo y a cerca de una quinta parte de los bienes intermedios. Como si esto no fuese suficiente, ambos países aplicaban restricciones cuantitativas de forma selectiva, lo que distorsionaba aún más el comercio. El segundo instrumento utilizado fue el sistema de exenciones impositivas a las importaciones utilizadas por diversos países miembros y que no se fundaba en una política conjunta en base a una lista común de categorías de productos posibles a exonerar.¹⁷

Como señala Vaitos,¹⁸ “el régimen de comercio exterior de Caricom generó, pues, una estructura de protección efectiva altamente dispersa y desigual, que alcanzaba con frecuencia, niveles de considerable magnitud.” Así por ejemplo, a fines de la década de 1980 los bienes de consumo recibían una protección arancelaria de 45%, lo que significaba que un producto con un valor agregado de 30% tenía una tasa efectiva de protección de 150%.¹⁹

Tampoco fue posible crear normas políticas regionales en otros aspectos de la política comercial. Ante el uso generalizado de restricciones cuantitativas desde fines de la década de 1970, parecía sensato favorecer la creación de una política de protección común que armonizara el uso de tales restricciones, aunque esto no se exigiese en el Tratado de Chaguaramas; pero esta idea nunca se llevó a la práctica. Sí se logró, en cambio, establecer un sistema de normas de origen, aprobado en 1981, que exigía un mínimo de 40 % de valor agregado regional para los PMD y de 50 % para los PMDER.

El Programa Industrial Regional, concebido en 1973, no se ejecutó de la forma prevista. Los países de la Caricom establecieron tres mecanismos para fomentar el desarrollo industrial. El primero fue un régimen comercial que buscaba proteger a las producciones de las industrias regionales frente a las provenientes de otras partes del mundo. El segundo mecanismo fue un esquema armonizado de incentivos fiscales para evitar la competencia entre los socios a fin de atraer inversiones industriales y el tercer mecanismo fue el Programa Industrial Regional.

El régimen comercial tuvo severas limitaciones derivadas de la aplicación, a partir de 1978, de medidas unilaterales restrictivas al comercio y del fracaso en fijar el arancel externo común. Además, los niveles de protección fueron bastante similares entre los diversos

países, oscilando el promedio de protección entre 0 y 45%,²⁰ lo que permitió el surgimiento de plantas poco competitivas.

El esquema armonizado de incentivos se oponía a las políticas fiscales de muchos países miembros, en los cuales los aranceles eran una fuente importante de ingresos. El esquema armonizado otorgaba una exoneración de impuestos sobre los beneficios y pago de dividendos de cinco a quince años, deducción de las pérdidas en varios años, descuento de las amortizaciones al expirar las exenciones tributarias, exenciones arancelarias para insumos y bienes de capital. Todas estas medidas debilitaban la base fiscal de muchos países y no ofrecían a los inversionistas extranjeros un incentivo real o distinto al que podían recibir en cualquier otro país; por el contrario, el sistema de incentivos tenía un carácter regresivo sobre la distribución del ingreso.²¹ A este sistema armonizado, se sumó además un conjunto de exenciones fiscales que los países de la Caricom concedían de forma unilateral como parte de sus programas nacionales de desarrollo industrial. Entre estas políticas se pueden mencionar la creación de zonas francas industriales o comerciales, asistencia financiera y subsidios gubernamentales y otros mecanismos nacionales de apoyo que coexistían con el régimen común de la Caricom.²²

El Programa Industrial Regional preveía en sus orígenes impulsar grandes proyectos regionales, como una planta de aluminio entre Trinidad y Tobago y Jamaica o una de cemento entre Guyana y Barbados, promover a la pequeña y mediana industria y prestar especial atención a los PMDER. El programa, sin embargo, fue poco exitoso. Los países del Caribe Oriental fueron los primeros en aprobar un esquema de asignación industrial en 1974, aunque las acciones concretas comenzaron recién en 1985. De los proyectos propuestos sólo fueron aprobados 25 y en 1986 se habían comenzado a ejecutar apenas 16, la mayor parte relativamente pequeños. La crisis de balanza de pagos y la falta de consenso sobre la localización de industrias impidieron el avance del proceso, a lo que se debe sumar la ausencia de estudios básicos y la ausencia de personal calificado en la región.

Vaitsos señala que el poco éxito del programa industrial obedeció a la falta de voluntad política para aceptar las restricciones en la ubicación de las industrias, que junto con las presiones del sector privado y las dificultades técnicas, incidieron en el pobre desempeño del programa. Éste produjo una decena de empresas que operaron por

debajo de su capacidad, salvo excepciones como la *East Caribbean Flour Mills* en San Vicente,²³ y entre los países de desarrollo mediano no existió casi interés en organizar industrias regionales luego del fracaso del proyecto de establecer una planta fundidora de aluminio que utilizaría bauxita de Guyana, Jamaica y petróleo de Trinidad y Tobago²⁴.

La regulación común para la inversión extranjera tampoco se pudo implementar y, en consecuencia, se mantuvieron los diversos esquemas nacionales para atraer a los inversionistas industriales.²⁵ Vaughan A. Lewis considera que la apertura externa de los países de la Caricom, que describe como “un número de enclaves ligados asimétricamente a algún segmento de la economía metropolitana”, fue el factor que inhibió el progreso en establecer una legislación común en materia de inversiones extranjeras.

Aunque la Caricom fracasó en lo comercial y en la programación industrial, se debe reconocer que tuvo éxitos significativos en materia de cooperación funcional y coordinación de las políticas exteriores.

En el área de la cooperación funcional se crearon o consolidaron las siguientes instituciones:

- El Banco de Desarrollo del Caribe.
- La Universidad de las Indias Occidentales.
- La Universidad de Guyana.
- El Consejo Caribeño de Exámenes.
- La Organización Meteorológica del Caribe.
- El Consejo de Educación Legal.
- La Compañía Naviera de las Indias Occidentales.
- Agencia Caribeña de Noticias.
- El Festival Caribeño de Artes Creativas (CARIFESTA).
- El Instituto Caribeño del Medio Ambiente.
- El Caribeño Regional de Pruebas de Drogas.
- El Sistema Regional de Censo y la Oficina Caribeña del Censo.
- El Centro Regional Caribeño de Epidemiología.

En lo que se refiere a la coordinación de las políticas exteriores, la Caricom permitió a sus países miembros defender posiciones en las negociaciones de los Acuerdos de Lomé con la Comunidad Económica Europea, en las discusiones sobre la Convención de Derechos del Mar,

en la negociación de acuerdos comerciales con México y con Canadá y en lo referente a la ICC. También la Caricom tuvo una posición única de defensa a Belice y Guyana en sus conflictos territoriales con Guatemala y Venezuela y en el rechazo al régimen de apartheid en Sudáfrica. En 1983, no obstante, se produjo una división regional con relación al apoyo a la intervención estadounidense en Grenada, pues mientras los Estados del Caribe Oriental participaron en las acciones, países como Guyana la rechazaron. Más recientemente, en 1990, se produjo una acción común frente el intento de golpe de Estado en Trinidad y Tobago; cuatro Estados formaron un contingente de 300 soldados en Barbados que se desplazó a Trinidad para proteger ciertas instalaciones.

La Organización de Estados del Caribe Oriental

En 1983, el MCCO fue absorbido por la Organización de Estados del Caribe Oriental (OEEO), esquema creado en 1981. Jessica Byron asevera que la creación de la OEEO fue resultado de condiciones políticas y económicas que caracterizaron al Caribe Oriental después de 1974. Por un lado, desde 1974 a 1983 las islas del Caribe Oriental habían obtenido su independencia y se entendía que estos pequeños Estados tenían que colaborar para promover el desarrollo y gobernar comunidades isleñas de pequeña escala; por otro lado, entre 1978 y 1981, se presentaron incidentes de seguridad en Dominica y San Vicente. También en ese período crecieron las tendencias secesionistas en San Kitts y Nevis, mientras en Grenada tomó el poder el movimiento Nueva Joya, liderado por Maurice Bishop. Esta situación generó una percepción de vulnerabilidad en la región que condujo en 1981 a la fusión del MCCO y WISA en un sistema de cooperación más complejo: la OEEO.²⁶

La OEEO se planteó los objetivos siguientes:²⁷

- La promoción de la integración económica en el MCCO, mediante la liberalización comercial intra-OEEO, la coordinación de la política arancelaria, la cooperación en la industrialización y el desarrollo agrícola.
- La emisión y gestión de una divisa mediante la Autoridad Emisora del Caribe Oriental, que se convirtió desde 1983 en el Banco Central del Caribe Oriental.

- La coordinación de la actividad judicial en el ámbito de la Corte Suprema de los Estados Asociados de las Indias Occidentales.
- La coordinación de la aviación civil mediante la Dirección de Aviación Civil.
- El establecimiento de Misiones y Embajadas conjuntas en el exterior.

Para alcanzar estos objetivos los Estados de la OECO se comprometieron a armonizar sus políticas y a desarrollar políticas comunes en las áreas de política exterior, en materia económica, administrativa, educativa y de cooperación técnica y científica. En este sentido, la OECO era heredera de toda la estructura descentralizada existente en el MCCO y WISA y que se encuentra diseminada en las diversas islas.

En materia económica se propuso profundizar la integración del MCCO, mediante la creación de un mercado regional ampliado en el que los recursos y servicios pudieran desplazarse en plena libertad. De igual manera, se proponía la integración de la producción y acuerdos fiscales.²⁸ También se planteó crear una divisa común y un Banco Central del Caribe Oriental, establecer programas de asistencia técnica y financiera, promover proyectos comunes de transporte y comunicaciones, incluyendo la aviación civil. En política exterior y de seguridad se planteó el desarrollo de una política unificada y la presencia como grupo en las negociaciones comerciales internacionales y los foros sobre seguridad y defensa común.

La nueva etapa de la Caricom: hacia el Mercado y la Economía Única

En el informe Bourne, *El Desarrollo del Caribe para el año 2000. Perspectivas Políticas*, publicado en 1988, ya se señalaba la conveniencia de realizar profundas transformaciones en las economías caribeñas y en el proceso de integración regional. La necesidad de insertarse de forma eficiente y productiva en una economía globalizada y cada vez más competitiva mostraba que los instrumentos y políticas promovidos en el Tratado de Chaguaramas eran cada vez menos adecuados. Esto condujo a la revisión de la estrategia de integración, que ahora debía concebirse como un mecanismo para preparar a la región frente

a la globalización y evitar su mayor marginalización en la economía mundial. En la cumbre de Jefes de Gobierno de la Caricom, realizada en Grand Anse, Granada, en julio de 1989, se delineó la nueva estrategia de integración que debía caracterizarse por:

- Un mayor rol del mercado como principal agente en la asignación de los recursos.
- Un papel menor del Estado en la economía.
- La búsqueda de equilibrio en las variables macroeconómicas.
- La desregulación de la economía.²⁹

La meta era profundizar el proceso y adaptarlo a las nuevas realidades de una economía abierta y competitiva, y esto suponía el establecimiento de la libre circulación de bienes y la creación de un arancel externo común, viejo proyecto que hasta entonces no había sido posible alcanzar. A todo esto se sumó el proyecto de crear un mercado y una economía única en el corto y mediano plazo. Los preparativos técnicos iniciales del proyecto de espacio económico unificado culminaron en la XII Reunión Cumbre, realizada en San Kitts-Nevis, en julio de 1991. Allí se anunció el nuevo diseño de la integración caribeña que comprendía medidas como la promoción de la libre circulación intrarregional de personal capacitado, la creación de un Fondo Caribeño de Inversión y el establecimiento de una unidad monetaria única. Este ambicioso proyecto de reactivación de la Caricom se adaptaba a la nueva estrategia económica predominante en la región, que había producido una armonización *de facto* de las políticas económicas.

Como resultado de la Cumbre de Grande Anse fue también creada la *West Indian Commission*, que se encargaría de examinar el estado del proceso y de proponer políticas dirigidas a profundizar y ampliar el esquema de integración. Constituida por representantes de los más diversos sectores de la región, la *West Indian Commission* presentó en 1992 su informe final *Time For Action* en el que se presentaron un conjunto de proposiciones para reactivar la Caricom. En concreto la Comisión recomendó seis puntos para la acción inmediata:³⁰

1. Eliminar las dificultades para viajar en la región. Los ciudadanos de la Caricom deberían ser autorizados a presentar otras formas de identificación distintas a los pasaportes.

2. Autorizar a los trabajadores especializados de las Indias Occidentales a desplazarse libremente en la región.
3. Crear una moneda única y la factibilidad de crear una Autoridad Monetaria Caribeña que pueda emitir una moneda única.
4. Establecer un Fondo de Inversiones Caribeñas.
5. Completar la aplicación del arancel externo común, las normas de origen, el esquema armonizado de incentivos fiscales, como instrumentos necesarios para crear el mercado común.
6. Movilizarse para las negociaciones internacionales.

Desde entonces la Caricom ha experimentado una gran transformación. Por un lado, se ha producido la profundización de la integración mediante la meta de crear un mercado único, y por otro lado, se ha procedido a la ampliación de la Caricom, que ha aceptado incluir como miembros plenos a países que no forman parte del espacio cultural del Caribe angloparlante, como es el caso de Haití y Surinam. También, los países de la Caricom se convirtieron en uno de los pilares en la promoción de la AEC, instrumento clave en la construcción de un nuevo regionalismo caribeño.

El mercado y la economía única se definen como un proceso que se propone “la libre circulación de factores de producción y la armonización de las políticas monetarias”.³¹ Se trata de convertir a la región caribeña en un espacio económico ampliado sin llegar a la integración política. Además de la libre circulación de factores, supone medidas para tratar temas como el desarrollo de los recursos humanos, el uso de tecnología y la integridad ambiental. Como señala Descree Filed-Ridley, este espacio ampliado se puede alcanzar mediante:³²

1. La ausencia de restricciones en el movimiento transfronterizo de bienes, servicios, capitales, tecnología y personas.
2. Acceso no discriminatorio en los mercados y recursos de la región a los nacionales de la Caricom.
3. Una política comercial común.

El mercado y la economía única se conciben como un instrumento para facilitar el desarrollo económico de los países miembros en un escenario mundial cada vez más globalizado. Sus objetivos, descritos en el cuadro 6, deben realizarse en varias etapas. En pri-

mer lugar se debe crear un mercado integrado para los bienes y los servicios que se aprovechan del acceso a los recursos de toda la región, para alcanzar las metas de pleno empleo, mayores niveles y desarrollo económico acelerado. Se procederá luego a favorecer la competitividad y la integración de la producción mediante la integración de los mercados de productos y factores. Finalmente se desarrollará una infraestructura de apoyo que facilite la promoción de la producción competitiva.³³

Cuadro 6

Objetivos del Mercado y Economía Única

a) Pleno empleo de todos los factores de producción.
b) Mejores niveles de vida y trabajo.
c) Desarrollo económico acelerado, coordinado y sostenido.
d) Creciente poder y eficiencia económica con relación a otros Estados, grupos de Estados y entidades.
e) Extensión de las relaciones comerciales y económicas con otros países caribeños, centroamericanos y latinoamericanos.
f) El logro de crecientes niveles de competitividad.
g) Organización para la producción creciente. ³⁴

Uno de los aspectos centrales de la economía única es el perfeccionamiento del mercado común, meta propuesta en el Tratado de Chaguaramas. Además de liberalización del comercio de bienes, se propone ahora la inclusión del sector servicios y la libre circulación de los otros factores de producción, en particular el capital y el trabajo. Se propone también la unión monetaria, lo que implica la coordinación de las políticas macroeconómicas, monetarias y fiscales y la creación de una moneda única. Finalmente se establecen mecanismos de apoyo para los países, regiones y sectores menos desarrollados y una iniciativa de educación pública.³⁵

La meta del mercado y economía única ha significado la reforma del Tratado de Chaguaramas mediante una serie de protocolos (véase cuadro 7). Estos nueve protocolos son acompañados por otros tres documentos, con los que se aspira completar la revisión de la Caricom:

la Carta de la Sociedad Civil, el Acuerdo para el establecimiento de la Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad del Caribe y el Acuerdo sobre Seguridad Social.³⁶

Cuadro 7

CARICOM

Protocolos para el mercado y la economía única

<ul style="list-style-type: none"> • El Protocolo I: en el que se reorganiza la estructura institucional de la Caricom y se redefinen las relaciones entre sus diversos órganos. De igual manera, se otorga un mayor poder a las instituciones comunes y se aprueba el voto por simple mayoría.
<ul style="list-style-type: none"> • El Protocolo II: afirma el derecho de establecimiento, el derecho a proveer servicios y la libre circulación de capitales.
<ul style="list-style-type: none"> • El Protocolo III: regula la política industrial según la lógica de mercado y la búsqueda de una mayor competitividad internacional de la región.
<ul style="list-style-type: none"> • El Protocolo IV: se refiere a la liberalización comercial y a la política comercial común.
<ul style="list-style-type: none"> • El Protocolo V: regula la política agrícola, estableciendo como meta fundamental la transformación del sector hacia una orientación de mercado, que lo convierta en más competitivo, sustentable y eficiente.
<ul style="list-style-type: none"> • El Protocolo VI: se refiere a la política de transporte.
<ul style="list-style-type: none"> • El Protocolo VII: trata la situación de las regiones, sectores y países menos favorecidos.
<ul style="list-style-type: none"> • El Protocolo VIII: referido a la solución de controversias.
<ul style="list-style-type: none"> • El Protocolo IX: sobre las reglas de competencia.

De igual manera, el mercado y la economía única requieren la promoción de reformas legales e institucionales que faciliten la realización de las nuevas metas de la integración regional. En este aspecto, se ha propuesto crear la Corte Caribeña de Justicia, una institución que dirimirá los conflictos que se presenten entre los países de la Caricom. Las ya mencionadas Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad del Caribe y la Carta de la Sociedad Civil del Caribe son parte de esta reforma institucional. Estas dos últimas instituciones constituyen parte del

compromiso asumido en la Conferencia de Jefes de Gobierno, celebrada en 1992 en Kingston, Jamaica, en la que se acordó promover una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de integración.³⁷ Finalmente, como parte de esta reforma institucional, también se creó la Maquinaria Regional de Negociaciones, mecanismo que permite a los países de la Caricom contar con un equipo negociador común en procesos como las discusiones con la UE, el ALCA o la OMC.

La evolución de la nueva etapa de la Caricom

La integración caribeña ha realizado sustantivos progresos en materia de liberalización comercial. Se ha producido una significativa reducción de aranceles, la eliminación de algunas barreras no arancelarias y el establecimiento de normas regionales para evitar que los Estados impidan el ingreso de ciertos productos a sus mercados. El resultado de todas estas medidas ha sido un crecimiento sustantivo del comercio interregional en alrededor de un 10% anual.³⁸ Como se observa en el cuadro 8, el intercambio intrazonal del Caribe Oriental se incrementó de 1.376.169 millones de dólares en 1990 a 2.655.558 en 1998.

En el Cuadro 8 se percibe también la desigual distribución de las ganancias y pérdidas en el intercambio comercial. Trinidad y Tobago es notoriamente el gran ganador, ya que sus exportaciones pasaron de 714.546 millones de dólares en 1990 a 1.968.234 en 1998. Otros países como Barbados y Belice también incrementaron sus exportaciones, pero en menor proporción que Trinidad y Tobago. Jamaica y los PMDER, en cambio, redujeron su participación en el intercambio intra-Caricom

Cuadro 8

Valor de las exportaciones intrarregionales
en la Caricom - OECO, 1990-1998
Miles de Dólares del Caribe Oriental

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
CARICOM	1.376.169	1.235.411	1.249.148	1.447.556	1.789.232	2.274.925	2.363.082	2.483.163	2.655.538
PMD	1.120.863	998.431	1.011.724	1.223.128	1.587.744	2.061.866	2.169.147	2.264.515	2.401.986
Barbados	178.061	182.930	176.301	190.715	172.709	241.367	271.624	270.258	296.136
Guyana	36.519				72.814				
Jamaica	191.737	170.329	162.069	161.595	156.697	159.304	143.666	124.093	117.613
Surinam						31.517	63.822	99.198	
Trinidad	714.546	645.172	673.354	871.818	1.185.524	1.629.678	1.690.035	1.770.966	1.968.234
PMDER	255.306	236.980	237.424	223.437	201.488	213.059	193.935	218.648	253.552
Belice	23.11	19.396	16.423	13.100	13.557	14.795	12.714	29.153	31.055
OECO	232.192	217.584	221.001	210.337	187.981	198.264	181.221	198.495	222.487
Antigua y Barbuda	29.489	28.723	21.115	11.867					
Dominica	37.550		42.759	40.326	46.998	51.494	64.504	72.144	98.313
Grenada	18.714	22.406	16.734	19.001	16.788	17.136	15.553	24.042	27.522
Montserrat	1.589	1.096	2.319	2.229	1.627	1.897	2.479		
San Kitts y Nevis	9.699	9.235	8.354	8.851	7.832	5.824	2.422	3.788	2.515
Santa. Lucía	58.624	50.223	42.242	56.048	39.450	46.984	28.844	26.644	28.359
San Vicente y Granadinas	76.532	67.811	87.478	72.015	75.286	74.929	67.419	71.877	65.778

Fuente. CARICOM

La liberalización del comercio no ha estado exenta de conflictos. Algunos países han aplicado algunos requisitos no arancelarios sobre ciertas importaciones intrarregionales y han acudido a cláusulas de salvaguardia para defender su mercado. Un ejemplo de esto ocurrió

en 1996, cuando se produjo un conflicto de magnitud entre Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago. Los dos primeros países prohibieron el ingreso a sus mercados de ciertos productos trinitarios (equipos eléctricos, pasta, productos lácteos y refrescos), haciendo uso del artículo 28 del Tratado de Chaguaramas. La razón alegada fue el notorio incremento de las exportaciones de Trinidad y Tobago, que había exportado a la Caricom 200 millones de dólares en los primeros cuatro meses de 1996, mientras que sus importaciones de la región apenas alcanzaban 18 millones de dólares. Esto produjo una reacción del Primer Ministro Trinitario Basdeo Panday, quien señaló que era inaceptable que se cerrase el mercado a las producciones de su país sólo porque se habían vuelto más competitivas, a lo que los gobiernos de Barbados y Jamaica respondieron acusando a Trinidad y Tobago de subsidiar sectores industriales.³⁹

En cuanto al intercambio comercial, a pesar del progreso, continuó dominado por las materias primas tradicionales, petróleo de Trinidad y Tobago, bauxita y aluminio de Jamaica, oro de Guyana y plátano de las islas del Caribe Oriental. La región se mantuvo como una importadora de alimentos (15,7% de la totalidad de las importaciones), lo que revela, como asevera Patsy Lewis, una estructura económica que privilegia la agricultura de exportación en lugar de la producción para el consumo interno.⁴⁰

El comercio de la Caricom, sin embargo, mantuvo un sesgo hacia los mercados extrarregionales, en especial Estados Unidos y la UE, indicando que el modelo productivo de la región, a pesar del discurso sobre las ventajas de la apertura y la reforma estructural, no se ha modificado de manera importante. Estados Unidos y la UE continuaron siendo los dos principales socios comerciales de los países de la Caricom, representando en 1998 el 46,2 % y el 13,7% de las importaciones totales, y el 35,2% y el 16,9% del total de las exportaciones respectivamente.⁴¹

Uno de los elementos más importantes en la consolidación de la Caricom es el establecimiento definitivo del arancel externo común programado para entrar en vigor en 1991. Estaba formado por cinco niveles, oscilantes entre 5% y 45%. Los productos finales eran los que recibían mayores niveles de protección, entre 10% y 45% dependiendo de la importancia de la categoría para la producción de la Caricom. Los bienes de capital recibían una protección entre 10% y

20%, los intermedios entre 10% y 30 % y los insumos básicos entre 5 % y 30%.⁴²

Este esquema fue modificado en 1992, en la Reunión Cumbre de Jefes de Gobierno de la Caricom, estableciéndose una nueva estructura arancelaria y un calendario más ambicioso. Se partía del arancel máximo previsto para 1993 (35%), hasta reducirlo a un 20% en 1998, aunque se fijaron tasas más bajas para los PMDER (entre 0% y 5%). El programa para implementar la nueva estructura arancelaria comprendía cuatro etapas desde 1993 a 1998, a excepción de Belice que concluiría en el año 2000. La reducción del nivel de protección a entre 5% y 20% excluía el sector agrícola que mantendría un nivel de 40% (véase cuadro 9).

Cuadro 9

Calendario y estructura del arancel
externo común de la Caricom

Período de aplicación	Estructura arancelaria
1/1/93 – 31/12/94	5% a 30-35%
1/1/95 – 31/12/96	5% a 25-30%
1/1/97 – 31/12/97	5% a 20-25%
1/1/98 en adelante	5 a 20%

En 1998 tan sólo Barbados, San Cristóbal y San Vicente y las Granadinas habían terminado la última fase; la mayoría transitaba por la fase II y algunos pocos por la fase III.⁴³ Ya en el año 2003, la mayoría de los países habían activado la fase IV de aplicación del arancel externo común; países como Jamaica, Guyana y Trinidad y Tobago han eliminado los requerimientos de licencias de importación. Sin embargo, algunos sectores, como el agrícola, aún continúan siendo protegidos mediante licencias y restricciones cuantitativas.

Se han realizado progresos también en el establecimiento del mercado y la economía única. Ya está en vigencia el Protocolo II sobre la libre movilidad de capitales en la región. Ahora se propone crear una Bolsa de Valores Regional y promover la unión monetaria. En cuanto al proyecto de crear una moneda única, el Consejo de Go-

bernadores de Bancos Centrales de la Caricom estableció el llamado criterio “3-12-36-15” que significa 3 meses en valor de importaciones de reservas de divisas, mantenidas durante 12 meses; 36 meses de estabilidad en la tasa de cambio y mantener el servicio de la deuda por debajo de un 15 % de los ingresos por exportaciones. Estos criterios deberán ser respetados por todos los países que deseen ingresar a la “unión monetaria del Caribe”. El objeto de la unión monetaria parece no obstante difícil de alcanzar debido a la existencia de dos regímenes cambiarios opuestos. Jamaica, Guyana y Trinidad y Tobago han adoptado regímenes flexibles, en buena medida como resultado de la aplicación de las medidas de ajuste estructural. Los otros miembros de la Caricom, en cambio, tienen un sistema de cambio fijo.⁴⁴

También se ha avanzado en la libre movilidad de la fuerza de trabajo. Ocho países de la Caricom aceptan documentos de viajes distintos al pasaporte. Siete países permiten que graduados universitarios puedan ejercer su profesión en la región sin necesidad de permisos de trabajo. Actualmente, se está prestando atención a la aplicación del Protocolo II que permite a los ciudadanos de la Caricom establecer presencia comercial y prestar servicios en el mercado único. Este protocolo incluye una serie de disposiciones que favorecen la libre circulación de personas, como por ejemplo el derecho a desarrollar actividades económicas y poseer propiedades en cualquier país de la región. Sin embargo, es una meta que no es fácil de alcanzar. Un estudio reciente de la Secretaría de la Caricom ha identificado la existencia de 350 restricciones en varios países, que incluyen medidas como requisitos de visado, permiso de trabajo y restricciones para los extranjeros en cuanto a la adquisición de propiedades.⁴⁵

Evolución de la OECO

El desarrollo de la OECO ha sido interesante. En términos generales, como afirma Jessica Byron, entre 1981 y 1986 la OECO se consolidó de forma exitosa, logró atraer nuevos miembros, expandir sus funciones y ganar legitimidad entre las poblaciones. También tuvo éxito en atraer fondos y ayudas de varios países donantes, que percibían que la unidad política y económica en la OECO era una condición necesaria para la viabilidad de la región.⁴⁶ Sin embargo, a

partir de 1987, surgieron propuestas de integración política entre los países miembros, generando una serie de discusiones que finalmente no fueron exitosas.

El proceso tenía básicamente dos objetivos: incrementar el comercio intrarregional y promover el proceso de industrialización. El primer objetivo no se logró. En la década de 1980 se había registrado un aumento de los intercambios entre la OECO y la Caricom, pero como se observa en el Cuadro 8, en la década de 1990 se produjo una constante caída, que apenas comenzó a revertirse a partir de 1998. El segundo objetivo, en cambio, sí presentó avances importantes, en gran medida como resultado del programa especial de la Caricom para los PMDER, como ya se indicó al analizar la política industrial en la integración caribeña.

También se ha avanzado en otras áreas. En 1987 se creó el Sistema de Promoción de las Inversiones del Caribe Oriental, con sede en Antigua. En 1998 se fundó la Unidad de Desarrollo Agrícola, con sede en Dominica. En 1990 se estableció la Agencia para la Promoción y Desarrollo de las Exportaciones, con el objeto de ayudar a financiar la promoción y comercialización de nuevos productos. Además, la OECO ha sido relativamente exitosa en la coordinación de las políticas económicas, a través del Comité de Asuntos Económicos.

Al igual que la Caricom, la OECO se ha propuesto la cooperación funcional y la concertación de las políticas exteriores. En este último aspecto, se han presentado retrocesos como la participación de varios países en la invasión estadounidense de Grenada, en 1983. En las negociaciones económicas internacionales, la OECO se ha apuntado dos grandes éxitos, como el libre ingreso de textiles del Caribe Oriental al mercado de Estados Unidos y los préstamos preferenciales del Banco Mundial, aunque muchos atribuyen este logro más a la presión de Gran Bretaña, la República Dominicana y Jamaica.

NOTAS

- ¹ Erisman, Michael H., *Postdependency Politics: South- South Eelations on the Caribbean*, Boulder – London, Lynne Rienner, 1992, pp. 62-63.
- ² Axline, Andrew, *Caribbean Integration: the Politics of Regionalism*, New York, Nichols, 1979, p. 89.
- ³ Maignot, Anthony P., “La Comunidad del Caribe: aspectos institucionales, políticos y económicos y perspectivas futuras”, en Muñoz Valenzuela, Heraldo y Francisco Orrego Vicuña. (compiladores), *La cooperación regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*, México, Colegio de México-Universidad de Chile, 1986, p. 307.
- ⁴ Erisman, op. cit., p. 64.
- ⁵ Tamames, Ramón, *Estructura Económica Internacional*, 19a edición, Madrid, Alianza, 1999, pp. 336-337.
- ⁶ Layne, Gordon Anthony, *Contemporary Problems of the Caribbean*, Documentos de Trabajo, 30, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Varsovia, 1999, p. 10.
- ⁷ *Ibíd*em, p. 9.
- ⁸ Griffith, Winston H., “Crisis in Caribbean Integration”, *Caribbean Affairs*, San Juan, 23: 1-2, January-June, 1990, p. 32.
- ⁹ Pelzman, Joseph y Gregory K. Schoeple, “Special US Caribbean Economic Relations”, en Tirado de Alonso, Irma (editor), *Trade Issues in the Caribbean*, Philadelphia, Gordon and Breach, 1992, pp.180-181.
- ¹⁰ Wendell, Samuel A., “Integración económica en el Caribe”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 16:163, diciembre, 1990, p. 7.
- ¹¹ Wendell, Samuel A., “Regional Cooperation as an Element of Caribbean development Strategy”, en Wedderburn, Judith, *Integration and Participatory Development*, Kingston, Friedrich Ebert Stiftung, Association of Caribbean Economists, 1990, p. 23.
- ¹² Wendell, Samuel, “Regional Cooperation as an Element...”, op. cit., p. 23.

- ¹³ Mann, Lawrence, “Una evaluación de la Comunidad del Caribe: perspectivas y problemas”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 9: 92, julio, 1984, p. 28.
- ¹⁴ Demas William G. and Jasper Scotland, “Experiences in Regional Integration and Cooperation: the Case of the Caribbean Community and Common Market (CARICOM)”, en Gautah, Altaf (editor), *Regional Integration: The Latin American Experience*, London, Third World Foundation for Social and Economic Studies, 1985, p. 163.
- ¹⁵ Ídem.
- ¹⁶ Wendell, Samuel, “Regional Cooperation as an Element...”, op.cit., p. 25.
- ¹⁷ Vaitosos, Constantino, *Opciones dominicanas en tiempos de globalización e integración*, Santo Domingo, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994, p. 142.
- ¹⁸ Ídem.
- ¹⁹ Ibídem, p. 143.
- ²⁰ Weddenburn, Judith, “Integración, cooperación y coordinación en el Caribe”, en Mols, Manfred *et al.*, *Cambios de paradigmas en América Latina: nuevos impulsos, nuevos temores*, Caracas, Nueva Sociedad, Fundación Friederich Ebert, ADLAF, 1994, p. 157.
- ²¹ Vaitosos, *Opciones dominicanas...*, op. cit, p. 143.
- ²² Ibídem, p. 147.
- ²³ Ibídem, pp. 146-147.
- ²⁴ López Koll, Armando, “La Comunidad del Caribe (CARICOM) en la encrucijada”, en Estay Reino, Jaime (coordinador), *La nueva integración económica de América Latina y el Caribe. Balance y perspectivas en el cambio de siglo*, Morelia, Michoacán, Asociación por La Unidad de Nuestra América, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, 2000, p. 137.
- ²⁵ Axline, Andrew, *Caribbean Integration. The Politics of Regionalism*, pp.136-157; Ramsaran, R. “CARICOM: the Integration Process in Crisis”, *Journal of World Trade Law*, 12: 3, May-June, 1978, pp. 210-214.

- ²⁶ Byron, Jessica, “Microstates in a Macro-World: Federalism, Governance and Viability of the Eastern Caribbean”, *Social and Economic Studies*, Kingston, 48: 4, 1999, pp. 256-257.
- ²⁷ Demas y Scotland, op. cit., p. 161.
- ²⁸ Wendell, Samuel A., “Some Economic Aspects of OECS Political Integration”, *Bulletin of Eastern Caribbean Affairs*, 13: 4, September-October, 1987, pp. 1-7
- ²⁹ López Koll, Armando, “La Comunidad del Caribe (CARICOM) en la encrucijada”, op. cit., p. 140.
- ³⁰ Bernal, Richard, “CARICOM: Externally Vulnerable, Regional Economic Integration”, en Bouzas, Roberto y Jaime Ros (editors), *Economic Integration in the Western Hemisphere*, Notre Dame-London, University of Notre Dame Press, 1994, p. 180.
- ³¹ Hall, Kenneth, *Re-inventing CARICOM, The Road to a New Integration*, Kingston, Ian Randle Publishers, 2003, p. 33.
- ³² Field-Ridley, Descree, *CARICOM Single Market and Economy: the Implication for the Private Sector of CARICOM*, CARICOM Secretariat, 2002. Mimeo.
- ³³ *Ibídem*.
- ³⁴ CARICOM, *CARICOM Single Market and Economy*, en línea: [Http://www.caricom.org/archives/2spscsmbackground.htm](http://www.caricom.org/archives/2spscsmbackground.htm) (consulta 01 de agosto 2001).
- ³⁵ *Ibídem*.
- ³⁶ López Koll, “La Comunidad del Caribe...”, op. cit., p.140.
- ³⁷ Hall, Kenneth, *Re-inventing CARICOM. The Road to a New Integration*, Kingston, Ian Randle Publishers, 2003, pp. 36-37.
- ³⁸ Jessen, Anekke y Ennio Rodríguez, *The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration*, Buenos Aires, INTAL - ITD Occasional Papers, 2, January, 1999, p. 15.
- ³⁹ López Koll, “La Comunidad del Caribe...”, op. cit., p. 144.
- ⁴⁰ *Ibídem*, p. 326.
- ⁴¹ Lewis, Patsy, “¿La integración regional es todavía un objetivo adecuado para los Estados pequeños? Los casos de la OECS (Organización de los Estados del Caribe Oriental) de la CARICOM (Comunidad del Caribe), en Roy, Joaquín, Roberto

Domínguez y Rafael Velásquez Flores (coordinadores), *Retos e interrelaciones de la integración regional Europa y América*, México, Plaza y Valdés, 2003, p. 325.

⁴² Vaitsos, Constantino, *Opciones dominicanas...*, op. cit., p. 143.

⁴³ *Ibíd.*, pp. 143-144.

⁴⁴ Nogueira, Uziel, *The Integration Movement in the Caribbean at Crossroad: Towards a New Approach to Integration*, INTAL, Working Paper, 1, abril 1997, p. 16.

⁴⁵ Byron, Jessica, “CARICOM/CARIFORUM durante 2001: actualización regional”, *Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2002*, Caracas, Nueva Sociedad, p. 95.

⁴⁶ Byron, “Microstates in a Macro-World...”, op. cit., pp. 257-258.

Capítulo XII

El Grupo de los Tres: un proceso político y económico

El origen del G-3 puede remontarse a los antecedentes de cooperación política y económica de México, Colombia y Venezuela en la Cuenca del Caribe. Estos países comenzaron a desarrollar relaciones más estrechas entre sí y con los demás Estados de la región caribeña desde la década de los años setenta. El incremento de los precios del petróleo y la atmósfera tercermundista que dominaba las relaciones internacionales en ese período permitieron a los actuales miembros del G-3 promover una política exterior más activa en la zona y, en cierto grado, independiente de la del gobierno estadounidense. Esta política tuvo continuidad en los años ochenta a través de iniciativas como la incorporación del G-3 al Banco de Desarrollo del Caribe, su vinculación con el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Acuerdo de San José de Asistencia Petrolera a Centroamérica y el Caribe, su participación en la Conferencia de Nassau y la creación del Grupo de Contadora en 1983, iniciativa regional que intentó buscar una solución pacífica a la crisis del istmo centroamericano.¹

El G-3 como proceso político

El G-3 nació como un mecanismo de cooperación y consulta regional en la quinta reunión del Grupo de Río celebrada en Puerto Ordaz, Venezuela, en febrero de 1989.² Un mes más tarde, los cancilleres del G-3 participaron en la quinta reunión del “Proceso de San José”.³ En esa conferencia los delegados de Colombia, México

y Venezuela anunciaron la creación del G-3 como mecanismo para, por un lado, promover la integración selectiva, sectorial y gradual entre los tres países y, por otro lado, para coordinar los esfuerzos de cooperación hacia Centroamérica y el Caribe.⁴ Es válido afirmar que la creación del G-3 significó el redimensionamiento del proceso de cooperación hacia la Cuenca del Caribe desarrollado durante los años setenta y ochenta. El G-3 representó un esfuerzo para coordinar tales iniciativas en un contexto trilateral, manteniendo el objetivo central de promover la estabilidad de la región caribeña. Sin embargo, la dinámica mundial y hemisférica transformaron al G-3 en un proceso de integración económica.

El G-3 como actor internacional ha desplegado su actividad básicamente en la Cuenca del Caribe, una región vital para los intereses geopolíticos y geoeconómicos de Colombia, México y Venezuela. Autores como Andrés Serbín⁵ consideran que el G-3 fue la respuesta de sus países miembros al temor de un vacío geopolítico y de inestabilidad en la región caribeña, y estos temores obedecían al poco interés de la Unión Europea y Estados Unidos en la Cuenca del Caribe una vez concluida la Guerra Fría. Para enfrentar este escenario negativo los principales actores políticos de la zona han promovido un proceso de regionalización que se ha centrado en la búsqueda de mecanismos de integración entre los países del G-3 y el establecimiento de un conjunto de instancias de cooperación con Centroamérica y la Caricom, cuyo resultado ha sido una reconfiguración de la región caribeña.⁶

Colombia desplegó una activa diplomacia caribeña durante la década de 1990. Los esfuerzos diplomáticos colombianos buscaron “incrementar y consolidar política y económicamente el *status* del país como actor gravitante e influyente en la subregión”.⁷ Para Colombia, el G-3 también tenía metas de carácter global, como la coordinación de la posición de los tres países en los foros multilaterales, objetivo que fue gradualmente abandonado al predominar la visión regional que se dio al esquema de integración en sus inicios. La firma del Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres (TLCG3) incidió en la dimensión política del G-3, y la intensificación de las relaciones comerciales con la región caribeña se convirtió en la meta fundamental. Por ello, el gobierno colombiano ha fomentado políticas de cooperación e integración con Centroamérica y el Caribe insular, como la firma con la Caricom de un acuerdo de Cooperación Económica y Técnica. Este

tratado tiene como objetivo la promoción de las relaciones económicas con los países del Caribe angloparlante y enfatiza la necesidad de aumentar el intercambio comercial y las inversiones entre Colombia y la Caricom. En cuanto a las relaciones con Centroamérica, el mayor logro de la política colombiana fue la suscripción, en conjunto con Venezuela, del Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones en febrero de 1993. Colombia tiene además intereses y problemas comunes con muchas islas caribeñas como la lucha contra el narcotráfico y la protección del medio ambiente.

En la práctica, el interés fundamental de México ha sido el istmo centroamericano. Esto obedece a diversas razones tanto de tipo económico como político. Desde el punto de vista político existen razones relacionadas con la migración ilegal y el narcotráfico. México alberga en su territorio más de un millón de inmigrantes de nacionalidad guatemalteca, salvadoreña y nicaragüense, muchos de los cuales están tan sólo de paso en el territorio mexicano para aventurarse luego a Estados Unidos; en consecuencia, su política hacia el istmo trata de apoyar la estabilidad económica y social y desincentivar el deseo de migrar hacia México. En cuanto al narcotráfico, algunos países de la Cuenca del Caribe son utilizados como puente por las mafias del tráfico de drogas, una situación que preocupa al gobierno mexicano debido a la presión de Estados Unidos, destino final de los alijos de drogas, por una mayor cooperación en su política de guerra contra el narcotráfico. Finalmente, la promoción de la integración debe entenderse en el contexto de la apertura económica de México, al brindarle la oportunidad de ingresar en una eventual zona de libre comercio e inversión del Gran Caribe.⁸

El activismo mexicano hacia el istmo centroamericano se inició en 1990 en ocasión de una visita efectuada por el presidente Carlos Salinas de Gortari a Honduras. Salinas propuso una nueva estrategia de cooperación entre México y Centroamérica y ese mismo año se constituyó la Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica para promover la coordinación entre las diversas instituciones y organismos mexicanos involucrados en la cooperación con el istmo. En enero de 1991 se celebró la cumbre mexicano-centroamericana de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en la que se acordó incrementar los vínculos económicos y técnicos mutuos y se estableció el compromiso explícito de crear una zona de libre comercio a más tardar el 31 de diciembre de 1996. En julio de 1992, se firmó en Managua, Nicaragua, el Acuerdo

Multilateral para el Programa de Liberalización Comercial, en el que se reafirmó la meta del libre comercio para diciembre de 1996 y se fijaron los criterios generales sobre otros aspectos normativos de la futura zona de libre comercio.⁹ No obstante, las posteriores negociaciones entre México y Centroamérica se alejaron del marco regional y se optó por la negociación de acuerdos bilaterales con los diversos países centroamericanos.

México no ha sido excesivamente activo en el Caribe insular. Tradicionalmente, su presencia ha sido importante en el Caribe hispano, en especial debido a su vieja y cordial relación con Cuba. En el Caribe angloparlante, en cambio, se ha limitado a continuar con Venezuela la cooperación en materia petrolera, aunque es justo reconocer que México ha intentado un mayor acercamiento mediante la firma, en 1990, de un acuerdo de cooperación técnica y promoción del comercio, así como su participación como observador en la Caricom.

Venezuela ha continuado con su presencia diplomática en el Caribe angloparlante y también ha estrechado sus nexos comerciales y políticos con los países centroamericanos. El país ha suscrito acuerdos de alcance parcial con Cuba (suscrito en 1989 y ampliado en 1995), Trinidad y Tobago (firmado en 1989 y ampliado en 1993) y con Guyana (suscrito en 1991). En 1992, Venezuela realizó un avance significativo en su relación con la Caricom al firmar un acuerdo no recíproco sobre comercio e inversiones y, una vez que en 1996 se cumplió el período de desgravación comercial, inició negociaciones para incluir alguna forma de reciprocidad en la relación comercial con la Caricom. De igual manera, Venezuela ha promovido negociaciones comerciales con Centroamérica. En febrero de 1993, Venezuela y Colombia suscribieron un acuerdo sobre comercio e inversiones en el cual se fijó el propósito de crear una zona de libre comercio para 1996. Basándose en este acuerdo, los países sudamericanos y sus pares centroamericanos iniciaron las negociaciones para firmar un tratado definitivo de libre comercio. Sin embargo, las discusiones se estancaron desde el mismo año 1994, debido a la hostilidad del gobierno de Costa Rica, sobre todo en materia agrícola, lo que ha convertido al tratado de 1992 en letra muerta.

El dinamismo que el G-3 imprimió al proceso de regionalización caribeña permitió argumentar sobre una posible fragmentación en la integración latinoamericana. El G-3 sería el eje del polo caribeño,

mientras el Mercosur ampliaría su esfera de influencia en América del Sur. Ambos procesos convergerían en una gran zona latinoamericana de libre comercio o incluso, a largo plazo, en un acuerdo semejante de carácter hemisférico. Este escenario, no obstante, resultó ser en extremo optimista. Aunque ciertamente el Mercosur fue el polo más dinámico de integración en Sudamérica, desde 1998 ha atravesado diversas dificultades debido a factores como la crisis del *real* y el *default* argentino de 2001. El G-3 entró en un proceso de estancamiento desde 1994. Por un lado, la implementación del acuerdo de libre comercio del G-3 ha sido seriamente obstaculizada por la crisis política y económica de sus países miembros; y por otra parte, la creación de la Asociación de Estados del Caribe en junio de 1994 disminuyó el rol preponderante del G-3 en el proceso de regionalización en la Cuenca del Caribe.

El entusiasmo inicial hacia el G-3 fue perdiendo vitalidad a partir de 1994, año en que se suscribió el Tratado de Libre Comercio entre los tres países miembros del esquema de integración, pero en el cual también dos de ellos, Venezuela y México, entraron en un período de recesión económica que tuvo un profundo impacto negativo en las expectativas de una mayor interdependencia intra-G-3. Las crisis mexicana y venezolana afectaron, al menos temporalmente, el volumen de intercambio intrazonal y las inversiones, lo que generó la sensación de que el G-3 había entrado en un período de estancamiento en el mismo momento en que se iniciaba apenas su programa de liberalización comercial. Cuando en 1996 México y Venezuela daban señales de recuperación, Colombia entró en un período recesivo que se agravó con la declaración de emergencia económica, en enero de 1997.

A pesar de los problemas de la integración económica en el G-3, se produjo una situación de relativa estabilidad política en la Cuenca del Caribe debido al fin de la crisis político-militar en Centroamérica y al hecho de que el régimen cubano no fuera derrocado por una revolución similar a las ocurridas en Europa Central y Oriental. A esta relativa estabilidad se sumó la creación de la Asociación de Estados del Caribe en 1994, esquema de integración que al incluir a todos los países de la Cuenca asumió el papel de líder en el proceso de acercamiento político y económico en la zona.

Más importante fue el giro que México, Venezuela y en menor medida Colombia realizaron en su política con respecto al G-3. Una

vez concluido el escabroso proceso de ratificación del TLCAN y que éste entrara en vigencia, el gobierno y los actores económicos mexicanos dirigieron su mirada y esfuerzos a la conquista del mercado de Estados Unidos y Canadá, por ser mucho más atractivos que el de sus socios del G-3. El gobierno de Rafael Caldera (1994-1999) en Venezuela, inició un activo acercamiento a Brasil y al Mercosur, esquema de integración con el que comenzó negociaciones, primero de forma unilateral, y luego en el marco de la Comunidad Andina (CAN), para establecer alguna forma de relación asociativa. El país mantuvo su interés en la región caribeña pero ésta dejó de ser una prioridad en su política de integración. Aunque en menor medida, Colombia también inició conversaciones para ingresar al Mercosur; por ello es válido afirmar que a partir de 1994 se produjo un cambio de prioridades en las políticas de integración de los países miembros del G-3. A pesar de que Venezuela y Colombia continuaron con su integración bilateral, su interés hacia México pareció debilitarse frente a la posibilidad de ingresar en el Mercosur. México, por su parte, concentró sus energías en el mercado norteamericano. Este cambio de prioridades no fue absoluto en cuanto a las relaciones con los países de la Cuenca del Caribe, pues México continuó negociando acuerdos comerciales con los países de Centroamérica, Venezuela entabló conversaciones para renegociar su acuerdo comercial con la Caricom y Colombia suscribió un tratado de libre comercio con la Caricom. No obstante, se puso en evidencia en estos años el abandono del proyecto de convertir al G-3, como grupo, en el articulador de los diversos esquemas de integración existentes en la región caribeña.

Otro aspecto en el cual el G-3 generó un exceso de expectativas fue el posible ingreso colombo-venezolano al TLCAN. En principio se consideraba, especialmente en Colombia, que el G-3 podría servir como plataforma para negociar el ingreso de forma conjunta. Sin embargo, las dificultades del proceso de ratificación del TLCAN en el Congreso de Estados Unidos modificaron este enfoque; a partir de entonces, el G-3 comenzó a ser percibido como un instrumento para lograr, vía México, un ingreso más importante al mercado norteamericano. Ambas expectativas pronto se vieron defraudadas. La posibilidad de un ingreso conjunto al TLCAN resultó ser ilusoria ante el evidente desinterés del gobierno estadounidense de ampliar el número de miembros del acuerdo comercial. Por otra parte, el estricto

sistema de origen establecido en el TLCAN hacía imposible utilizar a México como puente para facilitar un mayor comercio con Estados Unidos y Canadá.

El inicio de las negociaciones para establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) reactivó la idea de utilizar al G-3 como plataforma de negociación conjunta, pero fue descartado de inmediato pues, a diferencia de lo ocurrido en el Mercosur, en el seno del G-3 nunca se planteó actuar como bloque en el proceso negociador, sino de forma individual. Esto es consecuencia, en primer lugar, de que México es ya parte del TLCAN y, por lo tanto, excluiría a cualquier otro país al margen de sus socios norteamericanos. Esta situación limitaba cualquier posible negociación conjunta a Colombia y Venezuela, países que han constituido una unión aduanera imperfecta; además, la crisis interna de Colombia y sus problemas con Estados Unidos durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano redujeron el interés de Venezuela por participar con aquel país en actividades conjuntas en el ámbito internacional.¹⁰

El Tratado de Libre Comercio del G-3

La dinámica mundial y hemisférica transformaron al G-3 en un proceso de integración económica. Ya en la reunión del Grupo de Río realizada en 1989 en Buenos Aires, los Cancilleres comenzaron a delimitar la dimensión económica del G-3 al plantear la armonización de las políticas y la integración comercial mediante la liberalización de 70% del intercambio. El proceso continuó en 1990, cuando en una visita del presidente de Colombia César Gaviria a México se acordó efectuar consultas de alto nivel para firmar un acuerdo entre ambos países. Venezuela se sumó meses después, en una reunión celebrada en Caracas en octubre de 1990, en la que se decidió iniciar las conversaciones comerciales.¹¹ El proceso negociador fue complicado pues debió enfrentar la fuerte resistencia de los sectores productivos de Colombia y Venezuela, temerosos de una integración asimétrica con México. También en su fase final la negociación se estancó debido al cambio de gobierno en los tres países. A pesar de estas dificultades, las negociaciones concluyeron en 1994 y el acuerdo comercial fue suscrito en julio de ese año.

El TLCG3 es un esquema de integración fuertemente influenciado por el TLCAN. Es verdad que el TLCG3 también ha recibido inspiración de las normas acordadas en la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), del Tratado de Montevideo creador de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y, en lo referente a la relación colombo-venezolana, del Acuerdo de Cartagena. Sin embargo, la mayor influencia proviene del TLCAN, pues al igual que éste se propone la creación de una zona de libre comercio para el comercio de bienes y servicios, incluyendo el sector agrícola, tradicionalmente excluido de los acuerdos de integración comercial. Al igual que el TLCAN, el TLCG3 no busca establecer sólo una zona de libre comercio sino que también regula sectores como las inversiones, la propiedad intelectual, las compras gubernamentales, entre otros; también contiene capítulos específicos sobre el comercio de servicios, en sectores como las telecomunicaciones y los servicios financieros, regula la entrada temporal de personas y establece un marco institucional intergubernamental para la gestión de la zona de libre comercio y la solución de conflictos. Como señala Reina,¹² “si bien algunos de estos temas son un simple complemento a las disposiciones sobre la liberación de bienes, otros –los llamados nuevos temas del comercio internacional– van más allá y hacen del TLCG3 un acuerdo de nueva generación que [supera] lo estrictamente comercial, abarcando otras materias tendientes a profundizar la complementación económica”.

En el TLCG3 se aceptan tres principios fundamentales de alguna manera inspirados en el modelo TLCAN de integración: el trato nacional, el trato de “la nación más favorecida” y la transparencia. Mediante el principio de trato nacional se garantiza la no discriminación de los bienes y servicios de los tres países en razón de su origen. Por medio del principio de “la nación más favorecida” se garantiza la concesión de cualquier ventaja otorgada a un tercero a los flujos comerciales de los tres países. Finalmente, el principio de transparencia garantiza reglas claras a los actores económicos que participan en la implementación del proceso de integración. Basándose en estos tres principios el TLCG3 se propone una serie de objetivos, señalados en el artículo 1-02, que evidencian el carácter del tratado comercial (véase cuadro 1).

Cuadro 1

Objetivos del TLCG3

a) Estimular la expansión y diversificación del comercio entre las partes.
b) Eliminar las barreras al comercio y facilitar la circulación de bienes y de servicios entre las partes.
c) Promover condiciones de competencia leal en el comercio entre las partes.
d) Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes.
e) Proteger y hacer valer los derechos de propiedad intelectual.
f) Establecer lineamientos para la ulterior cooperación entre las partes en el ámbito regional y multilateral, encaminada a ampliar y mejorar los beneficios del Tratado.
g) Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias.
h) Propiciar relaciones equitativas entre las partes, reconociendo los tratamientos diferenciales en razón de las categorías de países establecidas en la ALADI. No obstante, a pesar de la inclusión de esta meta, en el TCG3 se abandonan las categorías de países incluidas en el Tratado de Montevideo de 1980 y apenas se reconoce una asimetría en el ritmo de desgravación arancelaria.

En el TCG3 se establece un cronograma de desgravación gradual y lineal de diez años para casi la totalidad del universo arancelario. En el programa de reducción de aranceles se fijan diferentes tratamientos que dependen, por una parte, de la medida en que se incorporan al TCG3 los acuerdos suscritos por Colombia, México y Venezuela en el marco del Tratado de Montevideo y, por otra parte, de condicionantes políticas y sociales que redundaron en el establecimiento de regímenes especiales para los sectores agrícola y automotriz.

El principio general que rige en materia de inversiones es otorgar a los inversionistas del G-3 un trato no menos favorable que el que brinde cada país, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas e inversiones. De igual manera, se concederá a los inversionistas

un trato no menos favorable que el que se otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de un país que no sea miembro del G-3. El TLCG3 también regula la propiedad intelectual; los Estados otorgarán en su territorio a los nacionales de sus socios, protección y defensa adecuada y efectiva a los derechos de propiedad intelectual en las mismas condiciones que a los propios nacionales y asegurarán que las medidas destinadas a defender esos derechos no se conviertan a su vez en obstáculos al comercio legítimo.

Explicando el TLCG3

El evidente carácter librecambista del TLCG3 también obedece al hecho de que en los años de su negociación se iniciaba el proceso de reforma estructural de las economías en sus países miembros, uno de cuyos aspectos fundamentales era la reforma comercial y la apertura unilateral a la economía mundial. Este proceso estaba en su primera fase en Colombia y Venezuela a comienzos de los años noventa, mientras en México ya había sido iniciado durante el gobierno de Miguel de la Madrid a mediados de los ochenta. Se entendía que mediante la apertura de las economías se lograría incrementar la competitividad y establecer un patrón de especialización basado en las ventajas competitivas de los países y no en políticas de protección frente a la competencia foránea, como se había realizado en las décadas anteriores. En este contexto surgió la nueva estrategia de integración regional abierta, que se proponía profundizar las relaciones comerciales en un marco de apertura económica¹³ y éste fue un objetivo común que estuvo presente en la decisión de los gobiernos de Colombia, México y Venezuela de promover su integración mutua mediante la creación de una zona de libre comercio. En este sentido, es válido afirmar que existió una relación concomitante entre reforma económica, apertura comercial y la idea de negociar el TLCG3. Por ello, para especialistas como Socorro Ramírez,¹⁴ el G-3 no es un proceso de integración que se originó de la interdependencia entre los Estados miembros, sino que fue “impuesto desde arriba”. El G-3 sería entonces producto del “voluntarismo político del Estado”, presionado por las instituciones financieras internacionales a abrir sus economías y someter sus producciones a la competencia externa. El análisis de la política económica de los tres países permite convalidar este argumento.

El interés de Colombia en establecer una zona de libre comercio con sus socios del G-3 debe entenderse en el marco del “Programa de Internacionalización y Modernización de la Economía”, anunciado en 1990 por el gobierno de Cesar Gaviria Trujillo. Este programa promovía una estrategia de internacionalización de la economía tendiente a eliminar las políticas de control de las importaciones, disminuir el nivel de protección, eliminar los subsidios y acelerar los compromisos de integración y negociación de nuevos convenios de liberalización comercial.¹⁵ Este último aspecto constituyó una de las prioridades del gobierno de Gaviria no sólo debido a las ganancias económicas que podía generar al país sino también como un medio para ampliar el margen de autonomía de Colombia en el escenario internacional.¹⁶ Por ello, en el “Programa de Comercio Exterior 1992-1994”, se consideró la profundización de la integración como una prioridad de la política comercial colombiana, cuya meta sería “incentivar la expansión del comercio dentro de espacios de intercambio, adoptar compromisos que le diesen estabilidad a la política de apertura, buscar especializaciones más eficientes con empresas de varios países, y ampliar las alternativas para negociar con terceros países”.¹⁷ El gobierno de Gaviria también intentó replantear el énfasis y el significado de la política de integración para dar prioridad a lo microregional sobre lo macroregional y promover un integracionismo práctico con metas posibles de ser ampliadas. De igual forma, el gobierno de Gaviria “neoliberaliza” la política de integración al conceder mayor importancia a las leyes del mercado y un papel menor al Estado en el proceso de integración.¹⁸

Para Colombia, la participación en el G-3 era un mecanismo para fortalecer el desarrollo de reforma económica iniciado en 1990, tener acceso al vasto mercado de México, consolidar la integración bilateral con Venezuela y atraer nuevas inversiones mexicanas y venezolanas. En particular, se planteó profundizar la integración con México, al considerar que podía ser un catalizador para la reestructuración industrial que se iniciaba en Colombia y para la promoción del comercio en sectores con una gran complementariedad. El adecuado aprovechamiento de estas potencialidades de complementación podría a su vez atraer inversiones mexicanas, tanto directas como indirectas, e incluso podría crear “mayores posibilidades de transferencia de tecnología, creación de nuevas líneas de producción, mejoramiento del sistema de control de

calidad”.¹⁹ En el caso de la relación con Venezuela, existían expectativas similares, aunque éstas tenían una base más sólida pues Colombia y Venezuela habían elevado su interdependencia económica en forma considerable desde 1989 y habían creado una unión aduanera en 1992. La integración se convirtió entonces en un elemento importante en las políticas económica y exterior de Colombia que, como señalan Mujica y Pardo,²⁰ no sólo se impulsó de forma activa sino que también se amplió en su contenido para que fuese “más allá del libre comercio de bienes y servicios y [buscase] la homologación de las normas internas que afectan al comercio, la inclusión y temas relativos a los servicios [y] la protección mutua de la inversión”.

En Venezuela ocurrió un proceso de apertura similar al colombiano a partir de 1989, cuando el presidente Carlos Andrés Pérez anunció un programa de reforma y ajuste económico conocido como el “Gran Viraje”, programa que significó la ruptura de décadas de proteccionismo e intervención estatal indiscriminada en la economía venezolana e implicó una reforma comercial radical, la eliminación de subsidios y otras medidas que obstaculizan el libre intercambio, la flexibilización del régimen de inversiones extranjeras, etc. Un aspecto fundamental del programa económico fue el compromiso de reducir la dependencia de las exportaciones petroleras como fuente principal de divisas, para lo cual se decidió la promoción de exportaciones no tradicionales.²¹

El interés venezolano en la integración con los otros dos miembros del G-3 debe entenderse en el contexto de este proceso de apertura iniciado con el “Gran Viraje” de Pérez. La integración era un mecanismo que permitiría una adaptación gradual de los agentes económicos nacionales venezolanos a la competencia internacional, al tener que concurrir con sus vecinos latinoamericanos y caribeños en una etapa de prueba previa a la competencia en mercados extrarregionales. De igual manera abría nuevos mercados a los productos no tradicionales cuya exportación el gobierno venezolano estaba intentando promover. La consecución de estas metas explica el interés de Venezuela en participar en el proyecto de integración económica del G-3, un mecanismo que le ayudaría a profundizar el proceso de apertura y la búsqueda de mercados para sus exportaciones no tradicionales, facilitándole a su vez el ingreso de inversionistas de los países socios para fortalecer los planes de desarrollo nacional.

Por otra parte, para Venezuela, como para Colombia, la integración con México en el G-3 se presentó como un esquema alternativo para ingresar al TLCAN. “La existencia de una fluida relación comercial con Colombia, el acceder de manera preferencial al mercado mexicano, la posibilidad de utilizar a México como vía al TLCAN y el énfasis en la cooperación con los países de la Cuenca del Caribe, hacía del G-3 un proyecto de integración valedera”.²² También se menciona que el Presidente de Venezuela tenía la percepción de que México se alejaba de América Latina debido a su participación en el TLCAN y era necesario atraerlo de nuevo a través del G-3.²³

México, por su parte, tenía bastante adelantado su proceso de reforma económica y la firma del TLCG3 se incluía en la estrategia del gobierno mexicano de suscribir acuerdos de libre comercio con los países latinoamericanos, de manera de consolidar el ajuste estructural y encontrar nuevos mercados para sus manufacturas.²⁴ Para Vega Cánovas,²⁵ el interés de México por una mayor integración con Colombia y Venezuela obedece a los siguientes factores:

1. La búsqueda de una mejora en su balanza comercial a través de un mayor comercio con sus dos socios.
2. Ingresar a otros mercados latinoamericanos y caribeños vía G-3.
3. Incrementar sus inversiones y relaciones económicas, en especial en el sector energético, con Colombia, Venezuela y Centroamérica.
4. Buscar un equilibrio político y económico frente al TLCAN.

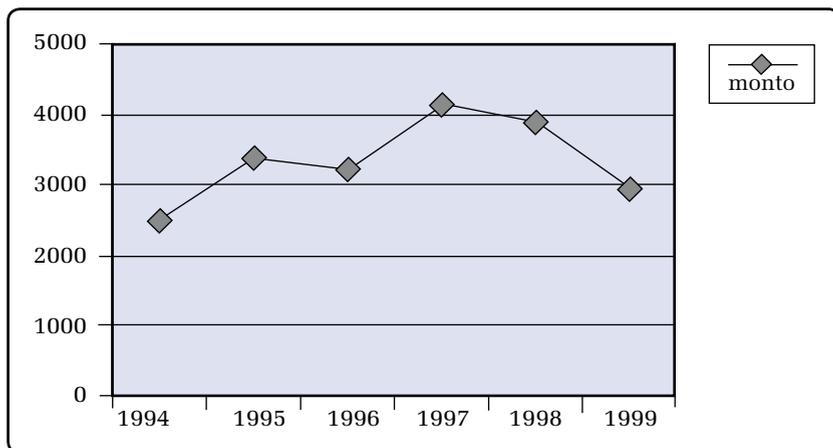
En resumen, el interés de los tres países en el G-3 responde a razones similares: la necesidad de profundizar el ajuste económico, uno de cuyos elementos es la apertura comercial y la búsqueda de nuevos mercados. En este contexto, el viejo proyecto cepalista de una integración al servicio de la transformación productiva de la región fue abandonado de forma definitiva, siendo sustituido por un tipo de integración al servicio de la reforma neoliberal. En este sentido, el TLCG3 sirvió para regionalizar el ajuste estructural, lo que se expresa en la reducción arancelaria, la desregulación financiera y del sector servicios en general, la adopción de normas flexibles sobre las inversiones y la propiedad intelectual, medidas que se regionalizaron en el ámbito del proceso de integración, respetando de forma rigurosa los principios que el FMI y el BM recomendaban a los gobiernos de los tres países.

La evolución de la integración económica en el G-3

En general existe la percepción de que el TLCG3 no ha sido explotado de forma adecuada y que el volumen del intercambio no sólo se ha estancado sino que incluso ha retrocedido. En realidad, los datos disponibles demuestran una evolución no lineal en el comercio intrazonal. Datos suministrados por el Comité Trilateral de Reflexión demuestran que el comercio entre los tres países tuvo un incremento significativo en el primer y tercer año de su vigencia, mientras que en los años restantes decrecieron hasta acercarse en 1999 al punto inicial (véase gráfico 1). Sin embargo, un estudio de Briceño Ruiz,²⁶ revela que entre 1994 y 1998 se produjo un incremento de las exportaciones que pasaron de 2.565 millones de dólares en 1994 a 4.231 millones de dólares en 1998, con un decrecimiento durante el año 1996 que se explica por la severa crisis económica que enfrentaron Colombia y Venezuela durante ese año (véase cuadro 2). Estudios realizados por Toro,²⁷ Gutiérrez²⁸ y Valencia Restrepo²⁹ confirman el crecimiento del comercio intra G-3 durante sus cinco primeros años de vigencia, salvo el retroceso de 1996.

Gráfico 1

Comercio Intra G-3
En millones de dólares



Fuente: Comité Trilateral de Reflexión

Si se analiza la composición por país en el comercio intragrupo se observa ciertamente una mayor vinculación entre Venezuela (41%) y Colombia (40%), y una creciente (19%) participación de México.³⁰ Un estudio de Valencia Restrepo³¹ señala que el TLGG3 no ha producido un resultado neutral sobre las exportaciones de Venezuela a México, especialmente en manufacturas de mayor valor agregado, pues México ha sido favorecido en su intercambio con Venezuela al lograr incrementar el volumen de sus exportaciones hacia este país. Rojas³² y Toro³³ aseveran, no obstante, que el TLGG3 ha incentivado la diversificación de las exportaciones venezolanas hacia México, que incluyen ahora productos siderúrgicos y metalmecánicos y la aparición de un comercio intraindustrial. En el caso de México acontece una similar diversificación exportadora, en particular en sectores como los metales, máquinas, equipos, plásticos, cauchos, textiles e incluso maíz blanco. En el caso del comercio colombo-mexicano también se han producido progresos. México ha logrado incrementar su intercambio con Colombia desde 1995. Para autores como Chanona Burguete y Martínez Cortés, México ha incrementado sus exportaciones a Colombia en un 46%, con una tasa de crecimiento anual de 10.1 %, mientras que las ventas a Venezuela experimentaron un crecimiento de 214.2%, incrementándose a una tasa anual de 33.1 %.³⁴

Cuadro 2

Exportaciones en el G-3. 1994-1998
Millones +de dólares.

	1994	1995	1996	1997	1998
Exportaciones mundiales	86,020	107,625	128,914	144,807	146,33
Crecimiento	17.1	23.8	19.8	12.3	1.1
Exportaciones Intra-G-3	2,565	3,306	3,165	4,021	4,231
Crecimiento	9.4	29.0	-4.3	27.0	5.2

Fuente: BID. Integración y Comercio en América.

De acuerdo al Comité Trilateral, este patrón comercial no fue determinado sólo por la evolución de los aranceles, sino también por las tasas de cambio y la actividad económica en general, factores que afectaron la magnitud y el sentido del intercambio comercial. Esto explica porqué las exportaciones de los miembros del G-3 crecieron de forma asimétrica entre 1993 y 1996: cerca de un 66% para México, un 41 % para Colombia y 14% para Venezuela.³⁵

La realidad es que el G-3 ha sido severamente afectado por los avatares políticos y económicos que han sufrido los tres países.³⁶ México y Venezuela sufrieron fluctuaciones significativas en sus tasas de cambio cuando se estaba iniciando la liberalización comercial. En diciembre de 1994 el gobierno mexicano debió devaluar su moneda casi un 50% debido a sus problemas de balanza de pagos, mientras que a mediados de 1995, la crisis del sistema financiero en Venezuela condujo a la inestabilidad cambiaria. En el caso de Colombia, la tendencia fue revaluar la moneda, aunque esto comenzó a revertirse en 1997.³⁷ El incremento de la violencia política en Colombia y la inestabilidad en Venezuela desde el ascenso al poder de Hugo Chávez también han incidido en el estancamiento del G-3.

A estos factores políticos se deben sumar elementos de tipo técnico que han impedido un mayor flujo comercial entre los miembros del G-3 y que han sido señalados por el Comité Trilateral. En primer lugar, se alega que el sistema de normas de origen acordadas exige que las materias primas requeridas en el proceso productivo sean originarias de la región, algo que no es siempre posible. En segundo lugar, Colombia y México se han negado a reconocer la certificación de cumplimiento de normas técnicas y sanitarias, lo que somete a los exportadores a una doble evaluación, en el país de origen y de destino. En tercer lugar, las expectativas existentes en cuanto al comercio de servicios financieros fueron incumplidas debido a los desacuerdos respecto a la reciprocidad de oferta entre Colombia y Venezuela. En cuarto lugar, existen aún demoras en el proceso de inspección aduanera y daños a las mercancías en los procesos de inspección antidrogas, en el caso de las exportaciones de Colombia a México por vía marítima.³⁸

El Comité también detectó otros dos problemas que no fueron previstos en la operación del TLCG3 y que han incidido en su relativa operatividad. El primero de ellos es el deficiente transporte marítimo

debido a un sistema portuario costoso e ineficiente, y el otro, la precaria información tripartita y la ausencia de información de las reglas, alcances y oportunidades del tratado.³⁹

Otros críticos aseveran que el problema está en la ausencia de un trato especial a Colombia y Venezuela, debido a la enorme asimetría entre estas economías y México. Se alega que la desgravación uniforme prevista en el TLCG3 no consideró los distintos grados de integración productiva y el desarrollo tecnológico entre sectores de los países miembros. Tampoco prestó atención a la situación aventajada que tiene México al poder importar sin aranceles bienes de capital y materias primas de Estados Unidos. De forma similar, no se intentó promover una política industrial y no se tuvo en cuenta que la apertura comercial en el marco de un proceso de integración debe ser acompañada con un mínimo de coordinación de las políticas macroeconómicas, para evitar que los desequilibrios cambiarios atenten contra la sustentabilidad del proceso de integración.⁴⁰

En verdad, el análisis de la evolución del TLCG3 conduce a resultados contradictorios. En general se reconoce que se ha producido, al menos entre 1994 y 1999, un crecimiento importante en el intercambio comercial que, sin embargo, no ha ocurrido en la magnitud esperada y esto es justamente lo que ha causado decepción. La situación fue descrita en algún momento como una crisis de expectativas. A inicios de la década de 1990, el G-3 se había convertido en un esquema de integración bastante atractivo y que se configuraba como un polo frente al proceso que se desarrollaba en el Cono Sur con el Mercosur. El G-3 se concebía como un mecanismo de integración comercial entre tres potencias medias de la Cuenca del Caribe; a su vez, era un mecanismo de cooperación y concertación política, una estrategia para ingresar al TLCAN, etc. En otras palabras, el G-3 era muchas cosas al mismo tiempo; cuando muchas de las expectativas creadas no se cumplieron, la decepción fue general.⁴¹

Un ejemplo es pertinente para verificar el argumento anterior. Una de las mayores expectativas que se tenían en torno al G-3 era su posible utilización como instrumento para ingresar, vía México, al TLCAN. En un lúcido trabajo en el que se utilizan diversas teorías de política económica del regionalismo, Antonio Ortiz Mena concluye que el G-3 no tiene sentido si no se analiza teniendo en cuenta la dependencia de Colombia y Venezuela en relación con el mercado

estadounidense; el G-3 fue una segunda alternativa para estos países, teniendo en cuenta que en ese momento no parecía realista negociar un acuerdo con Estados Unidos.⁴² El TLCG3 fue una respuesta al TLCAN, debido a los efectos de desviación de comercio e inversiones que este acuerdo tendría sobre las exportaciones colombianas y venezolanas. Mediante la alianza con México se mitigaría este efecto y se tendría acceso, aunque fuese por la puerta trasera, al mercado norteamericano.

El riguroso sistema de normas de origen establecido en el TLCAN y el rechazo en la sociedad estadounidense a cualquier otro acuerdo semejante al suscrito con México, volvió nugatoria la posibilidad de un ingreso vía G-3 al TLCAN. En este último tratado se establece que los bienes se considerarán originarios de la región y son parte del régimen de libre comercio cuando se produzcan en su totalidad en América del Norte. Los bienes que contengan materiales no provenientes de la región serán tratados como originarios siempre y cuando sus materiales extrarregionales sean transformados en cualquier país del TLCAN. Tal transformación deberá ser suficiente para modificar su clasificación arancelaria conforme a las disposiciones del tratado. En ciertos casos, además del requisito de clasificación arancelaria, los bienes deberían incorporar un porcentaje específico de contenido local. El tratado permite considerar los bienes como originarios cuando el bien terminado se designe específicamente en la misma subpartida arancelaria que sus componentes y cumpla con el requisito de contenido local.⁴³ Estas normas excluyen simplemente la posibilidad de cualquier ingreso al TLCAN a través de México.

En este sentido, no se equivoca González Arana al afirmar que el éxito o fracaso de la consolidación del G-3 dependerá de si se continúa considerándolo como “una meta final o un medio para acceder a beneficios colaterales”. Es decir, si puede superarse la visión originaria de concebirlo según las ventajas estratégicas que podría ofrecer a los tres países, en particular un eventual ingreso al TLCAN de Colombia y Venezuela, “en vez de concebirlo como un medio para fortalecer los lazos recíprocos” a través de la integración de los tres países.⁴⁴

NOTAS

- ¹ Serbin, Andrés, “El Grupo de los Tres y la regionalización de la Cuenca del Caribe”, *Nueva Sociedad*, 125, mayo-junio, 1993, pp. 120-129.
- ² *Ibíd*em, p. 120.
- ³ El Proceso de San José es el nombre dado a las reuniones anuales celebradas entre los países centroamericanos y la Comunidad Europea, Unión Europea luego del Tratado de Maastricht, desde 1985. En sus orígenes, el Proceso de San José constituyó una iniciativa europea para promover la pacificación del istmo centroamericano. Sin embargo, actualmente es el marco institucional de las relaciones entre ambas regiones.
- ⁴ Documento de cooperación de Colombia, México y Venezuela con Centroamérica, emitido en ocasión de la reunión de San José VI, México, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 28, otoño, 1990, p. 77.
- ⁵ Serbín, Andrés, “¿Una reconfiguración de la Cuenca del Caribe?”, *Nueva Sociedad*, Caracas, 133, septiembre-octubre, 1994, pp. 20-25.
- ⁶ *Ibíd*em.
- ⁷ Tokatlian, Juan y Diego Cardona. “El Grupo de los Tres y la política exterior de Colombia: alternativa o ilusión”, *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, 104, octubre- diciembre, 1993, p. 628.
- ⁸ Al respecto véase Aguilar, Adolfo “La visión mexicana de la integración caribeña”, en Martínez Becerra, Carlos (editor), *Geopolítica del Gran Caribe*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia -Instituto de Estudios Caribeños, 1997, pp. 61-72, Granguiholme, Rogelio, “La Asociación de Estados del Caribe en la perspectiva mexicana”, *Cuadernos de Coyuntura Caribeña*, República Dominicana, 2, 1994, pp. 21-24.
- ⁹ Santana, Adalberto, “México en Centroamérica y el Caribe a fines del siglo XX”, *Cuadernos Americanos*, México, nueva época, 4: 58, 1996, pp. 227-247; Zapata Martí, “Opciones de Centroamérica en sus relaciones comerciales con México: oportunidades y retos”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 19: 198-199, marzo-abril, 1994, pp. 3-13.
- ¹⁰ Giacalone, Rita, “El Grupo de los Tres: sus perspectivas según la forma de incorporación al ALCA”, *Realidad Económica*, Buenos Aires, mayo-junio, 1998. pp. 86-100.
- ¹¹ Muñoz Gómez, Eduardo y Luis Angel Madrid, “Colombia y las perspectivas de la integración continental: acuerdos bilaterales y multilaterales de interés para

- el país”, en Hincapié Buchelli, Poly (compiladora), *Doce ensayos sobre integración continental*, Cali, Colombia, Universidad del Valle, Centro Editorial, 1998.
- ¹² Reina, Mauricio, “La estrategia económica de Colombia ante la transición de la economía mundial y regional”, *Documentos Ocasionales*, 28, octubre-diciembre, Bogotá, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, 1992, p. 23.
- ¹³ Reina, Mauricio y Sandra Zuluaga, “El acuerdo del Grupo de los Tres”, *Colombia Internacional*, 28, octubre-diciembre, 1994, p 12.
- ¹⁴ Ramírez, Socorro, “El Grupo de los Tres (G-3) ¿proyecto neopanamericano o neobolivariano”, en Rocha, Alberto y Jaime Preciado (compiladores), *América Latina, realidad, virtualidad y utopía de la integración*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1997, p. 132.
- ¹⁵ Cuéllar Martínez, María Mercedes, “Colombia: Economic Reform and Integration Policy”, en Karlsson, Weine y Axhil Malaki (editores), *Growth, Trade and Integration in Latin America*, Stockholm, Institute of Latin American Studies-Stockholm University, 1997, pp. 209-222; Reina, Mauricio, “La estrategia económica...”, op. cit., pp. 18-29.
- ¹⁶ Ardila, Martha, “El tipo de integración que busca Colombia: NAFTA o el Grupo de los Tres”, en Alegría Ortega, Idsa *et al.*, (compiladores), *El proceso de integración política y económica de la región caribeña*, Río Piedras, Puerto Rico, Centro de Investigaciones Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, 1994, p. 78.
- ¹⁷ Fuentes Hernández, Alfredo, “Integración e inserción de Colombia en la economía mundial: avances hemisféricos”, en Urrutia, Miguel (compilador), *Colombia ante la economía mundial*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-FEDESARROLLO, 1993, p. 137.
- ¹⁸ Tokatlian y Cardona, op. cit., p. 621.
- ¹⁹ Ramírez Rincón, Marta Lucía, “El G-3 un fenómeno histórico inevitable”, en FESCOL, *El Grupo de los Tres. Políticas de integración*, Bogotá, FESCOL, 1992, pp. 61-63.
- ²⁰ Mujica, María Eugenia y Diana Pardo, “Integración y cooperación en el sur. Grupo Andino, MERCOSUR y medio ambiente”, en Ramírez, Socorro y Luis Alberto Restrepo (compiladores), *Colombia entre la inserción y el crecimiento. La política exterior de Colombia en los noventa*, Bogotá, Siglo del Hombre-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, 1997, p. 107.

- ²¹ Serbín, Andrés, “Venezuela, el Gran Viraje y el proceso de regionalización en la Cuenca del Caribe”, *Cuadernos de Postgrado*, Caracas, Universidad Central Venezuela, 5, pp. 67-92.
- ²² Briceño Ruiz, José y Carmen Vielma, “Venezuela, El Grupo de los Tres y la integración Latinoamericana”, en Giacalone, Rita (editora), *Venezuela en la integración regional: un mapa tentativo de sus perspectivas*, Caracas, Nueva Sociedad, 1997, p. 106.
- ²³ Bruzual, José, “Reflexiones en torno al Grupo de los Tres. Intento de comprensión de su desempeño”, *Revista Venezolana de Estudios Internacionales*, Caracas, nueva época, 1, julio 1999, p. 52.
- ²⁴ Véase Fuentes Hernández, Alfredo, “Integración y Comercio en el Grupo de los Tres”, en Diego Cardona *et al.*, *Colombia y la integración americana*, Bogotá: FESCOL-CLADEI, 1992. pp. 63-104; Green, Rosario, “O México e os esquemas de liberalização e integração económica no hemisferio”, *Política Externa*, 2: 1, junho, 1993, pp. 60-69.
- ²⁵ Vega Cánovas, Gustavo, “México: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Grupo de los Tres”, en Serbín, Andrés y Carlos Romero (editores), *El Grupo de los Tres. Asimetrías y convergencias*, Caracas, Nueva Sociedad, 1993, p. 179.
- ²⁶ Briceño Ruiz, José, “La integración económica en el Grupo de los Tres: entre la crisis de expectativas y el cambio de prioridades”, *Aldea Mundo*, San Cristóbal, 2:6, octubre 1998/abril 1999, pp. 19-26.
- ²⁷ Toro G., Luis, “Un análisis agregado del comercio exterior de los países del Grupo de los Tres con Estados Unidos, el MERCOSUR y la Unión Europea”, en Giacalone, Rita (compiladora), *El Grupo de los Tres. Análisis de sus aspectos económicos, políticos y sociales*, Caracas, Panapo, 1999, pp. 79-119.
- ²⁸ Gutiérrez, Alejandro, “El Tratado de Libre Comercio y el comercio agroalimentario: un análisis desde la perspectiva de Venezuela”, en Giacalone, Rita (compiladora), *El Grupo de los Tres. Análisis de...*, op. cit., pp. 121-150.
- ²⁹ Valencia Restrepo, Jorge, “El Grupo de los Tres: intercambio comercial y evolución reciente”, en Briceño Ruiz, José (compilador), *Escenarios de la Integración Regional en las Américas*, Mérida, Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes, 1999, pp.243-265.
- ³⁰ Ramírez, Socorro, “El Grupo de los Tres: quince años de vida y pocos resultados (1989-2003)”, *Colombia Internacional*, Bogotá, 54, enero-abril, 2002, p. 67.
- ³¹ Valencia Restrepo, op. cit., pp. 253-258.

- ³² Rojas, Laura, “Efectos del G-3 en el patrón de especialización de Venezuela”, en Lanzetta Mutis, Mónica (coordinadora), *Agenda de largo plazo de la relación colombo-venezolana en el marco de los procesos de integración latinoamericanos y hemisféricos*, Bogotá, Tercer Mundo Editores - Corporación Andina de Fomento - Cámara de Comercio e Integración Colombo Venezolana, 1997, pp. 372-373.
- ³³ Toro G., Luis, “Venezuela entre el G-3, CAN y el MERCOSUR”, *Economía*, Mérida, Universidad de los Andes, FACES-IEES, nueva etapa, 15, 199, pp. 148-149.
- ³⁴ Chanona Burguete, Alejandro y José Ignacio Martínez Cortés, “Las relaciones de México con América Latina bajo un nuevo esquema de integración comercial”, en Benítez Manaut, Raúl y Rafael Fernández de Castro (coordinadores), *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2001, p. 80.
- ³⁵ Ramírez, Socorro, “El Grupo de los Tres: quince años de vida...”, op. cit., p. 67.
- ³⁶ Una análisis exhaustivo del tema es realizado por Iturralde *et al.*, “El impacto de la crisis política en Colombia, Venezuela y México en el desarrollo del Grupo de los Tres”, *Colombia Internacional*, 42, abril-junio, pp. 56-75, 1991.
- ³⁷ Zuluaga, Sandra y Olga García Lozano, “El Grupo de los Tres (G-3): las negociaciones comerciales entre Colombia, México y Venezuela”, en Estevadeordal, Antoni y Carolyn Robert (editores), *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados en los años noventa*, Washington, BID, 2001, p. 183.
- ³⁸ Ramírez, Socorro, “El Grupo de los Tres: quince años de vida...”, op. cit., p. 68.
- ³⁹ Ídem.
- ⁴⁰ Ramírez, Socorro, “Precarios resultados del pragmatismo: diez años del Grupo de los Tres”, en *La Integración Regional en el Gran Caribe 2000*, Caracas, Nueva Sociedad, p. 115.
- ⁴¹ Véase Briceño Ruiz, “La evolución política y económica del Grupo de los Tres y su crisis de expectativas”, en Giacalone Rita, (compiladora), *El Grupo de los Tres. Análisis de...*, op. cit., pp. 33-60.
- ⁴² Véase Mena López Negrete, Antonio, *The Political Economy of Regionalism, Current Theorizing and Preliminary Observations on the G-3 FTA*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de Trabajo, 53, México, SF.
- ⁴³ Véase Secretaría de Comercio y Finanzas de México (SECOFI), *El Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. Resumen*, Puebla, SECOFI, 1994.

- ⁴⁴ González Arana, “Una aproximación a las experiencias del Pacto Andino, el Grupo de los Tres y la Asociación de Estados del Caribe”, en Crisorio, B. Carolina y otros, *Historia y perspectivas de la integración latinoamericana.*, Morelia, Michoacán, México, Asociación por la Unidad de Nuestra América, Coordinación de Investigación Científica/ Escuela de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, 2000, p. 226.

El Mercado Común del Sur

Los antecedentes

El antecedente inmediato del Mercosur fue el proceso de integración bilateral iniciado por los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín, y de Brasil, José Sarney, en la reunión de Iguazú celebrada en noviembre de 1986. En junio de ese año se suscribió el Acta para la Integración Argentino-Brasileña que constituyó la base del Programa de Integración entre ambos países, conocido como PICAB. En este programa se decidió promover la integración sectorial, gradual y flexible entre los antiguos rivales sudamericanos, mediante la firma de una serie de protocolos que se referían a temas tan diversos como los bienes de capital, el comercio de trigo, la complementación del abastecimiento agrícola, empresas binacionales, asuntos financieros, biotecnología, desarrollo nuclear, entre otros.¹

En 1989, este esquema bilateral de integración se profundizó mediante la firma del Tratado de Cooperación y Desarrollo, en el cual se decidió tomar medidas para consolidar la integración y cooperación y la creación de un espacio económico común entre ambas naciones en un lapso de diez años. El proceso tendría dos etapas; en la primera, se acordaba la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios, la armonización de políticas y la coordinación de las políticas económicas; y en la segunda etapa se procedería a la armonización de políticas. En 1990, ambos gobiernos suscribieron el Acta de Buenos Aires en la cual decidieron modificar el lapso para la construcción de un mercado de diez a cinco años.²

Toda esta serie de acuerdos sirvieron de antecedente al Mercosur. Las negociaciones para suscribir el acuerdo comercial se realizaron entre el segundo semestre de 1990 y enero y febrero de 1991. Se iniciaron en el ámbito político, debido a la decisión de Argentina y Brasil de organizar un mercado común bilateral para diciembre de 1994. En sus orígenes, se realizaron consultas y gestiones diplomáticas de las que surgió un consenso para establecer un mecanismo cuatripartito. Uruguay propuso que se suscribiese un acuerdo internacional, lo que fue aceptado en la reunión de Cancilleres y Ministros de Economía de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, celebrada en Brasilia el 1 de agosto de 1990. Paraguay fue invitado en esta reunión a unirse al grupo regional, mientras que Chile presentó propuestas de asociación. Sin embargo, Chile decidió que finalmente no participaría en el proceso de integración del cono sur debido a la diferencia de sus niveles arancelarios en comparación con los de sus vecinos. Chile tenía un arancel único y exclusivo de 11%, en un momento en el que Argentina y Brasil tenían aranceles aún cercanos al 40% y, en algunos casos, con picos de 100%.³

En septiembre de 1990, se realizó una reunión del Grupo del Mercado Común Argentina–Brasil con delegados de Paraguay y Uruguay, para convenir la creación de un mercado común fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones. Se acordó también que los representantes paraguayos y uruguayos participarían en adelante en todas las reuniones de los grupos y subgrupos del proceso bilateral argentino-brasileño.⁴ Para Magariños “esta resolución puso de relieve el propósito de Argentina y Brasil de preservar íntegramente la estructura y características de su propio Programa”.⁵

Paulo Roberto da Almeida coincide con esta apreciación. Para este especialista brasileño, las líneas básicas del Tratado de Asunción fueron establecidas en el acuerdo argentino-brasileño de 1988 y en el Acta de Buenos Aires de 1990. Al respecto señala que

todos los mecanismos, instrumentos, órganos y en especial los calendarios de desgravación eran esencialmente los mismos, con algunas excepciones concedidas en términos de plazos mayores (un año adicional) o de ampliación de productos sensibles concedidas a los dos nuevos socios menores (...) En la letra, como se dice, el Tratado de Asunción

no es nada más sino una reproducción *ipsi letteris* de los mecanismos establecidos en el Acta de Buenos Aires, aunque su espíritu formal haya sido adaptado al esquema cuatrilateral y que, en las fases subsecuentes de negociaciones internas y externas, el contenido sustantivo de las políticas económicas y comerciales adoptadas eventualmente por cada uno de los cuatro miembros originales estuviese lejos de las características *ipsis verbis* que sería de esperarse de un esquema elaborado de integración, que pretende ser un mercado común.⁶

La creación del Mercosur

El acuerdo de integración fue suscrito en marzo de 1991, en Asunción, Paraguay. Se trató de un texto breve, en el que se incluyeron los objetivos generales del acuerdo y los instrumentos para su consecución (véase cuadro 1).

Cuadro 1

Tratado de Asunción Objetivos e instrumentos

Objetivos

- La inserción competitiva de los países en los mercados mundiales.
- La promoción de economías de escala.
- La ampliación del comercio y las inversiones.

Instrumentos

- Un programa de liberalización comercial lineal, progresiva y automática, libre circulación de bienes, servicios y factores.
- La coordinación de las políticas macroeconómicas.
- El establecimiento de un arancel externo común.
- La adopción de acuerdos sectoriales.
- La regulación de un régimen general de origen, cláusula de salvaguardia y solución de controversias.

En cuanto al régimen de liberalización comercial, se propuso una reducción gradual y automática lineal de los aranceles existentes entre los países del Mercosur. La meta era establecer una zona de libre comercio para el 31 de diciembre de 1994. Las reducciones arancelarias se realizarían por intervalos de 6 meses a partir del 30 de junio de 1991, iniciándose con un margen de preferencia mínimo de 47% hasta alcanzar el 100% el 31 de diciembre de 1994. Las preferencias se aplicarían a los tipos arancelarios de “nación más favorecida” vigentes o a los márgenes preferenciales bilaterales que se hubiesen negociado en el contexto de la ALADI. Los países miembros estaban autorizados a excluir de las reducciones arancelarias, aunque de forma temporal, un número limitado de bienes, que se incluirían en las listas de excepción. El número total de excepciones se reduciría de forma gradual, un 20% anual, hasta que fuesen eliminadas totalmente en un período de 5 años⁷ (véase cuadro 2).

Cuadro 2

El Mercosur
Cronograma de la liberalización comercial

47 %	Junio 1991
54%	Diciembre 1991
61%	Junio 1992
68%	Diciembre 1992
75%	Junio 1993
82%	Diciembre 1993
89%	Junio 1994
100%	Diciembre 1994

En el Tratado de Asunción se permitía a los países mantener las barreras no arancelarias hasta la conclusión del período de transición, que culminaría el 31 de diciembre de 1994. Para autores como Gustavo Magariños, tanto en el proceso de elaboración del Tratado de Asunción como en su anexo I, prevaleció el criterio de la eliminación de las

barreras no arancelarias, pero debido a la complejidad del tema tan sólo se convino el compromiso de suprimirlas el 31 de diciembre de 1994, sin establecer un cronograma para su eliminación.⁸ En 1992, el Cronograma de Las Leñas, cuya meta era establecer medidas para asegurar la realización de los objetivos y las metas del Tratado de Asunción, propuso que el Subgrupo de Trabajo sobre Asuntos Comerciales realizase un inventario sobre las barreras no arancelarias existentes en cada país, que las clasificara según su naturaleza y que elaborase un programa gradual para su eliminación.⁹

Los países debían establecer un arancel externo común a más tardar el 31 de diciembre de 1994. En el Tratado de Asunción tampoco se establecieron procedimientos, cronogramas u orientaciones para su implementación. Sin embargo, ya a fines de 1992, el Consejo de Ministros del Mercosur acordó que el nivel arancelario máximo sería de 20% (con excepciones no superiores al 35% y convergentes en cinco años con el arancel externo común) y el mínimo de cero; y un año más tarde se establecieron medidas y cronogramas más concretos para la elaboración del arancel externo común. Este acuerdo fue posible en gran medida porque ya se había producido una reducción de los aranceles en los cuatro países debido a la aplicación de los programas de ajuste estructural. A pesar de ello, permanecían profundas diferencias en cuanto a los niveles de desarrollo industrial y tecnológico entre Argentina y Brasil, por un lado, y Paraguay y Uruguay por el otro, además de existir sectores sensibles como los bienes de capital, el automotor y la informática, que representarían un obstáculo para la elaboración definitiva del arancel externo común.

De igual manera, se proponía la coordinación gradual y progresiva de las políticas económicas y sectoriales, de forma que pudiera realizarse, paralelamente al programa de liberalización comercial, la firma de acuerdos sectoriales, la concesión de incentivos a las exportaciones y la aprobación de normas de políticas públicas para eliminar distorsiones a la competitividad.

En la Cumbre de Ouro Preto, realizada en diciembre de 1994, se perfeccionó el proceso de integración mercosuriano. Concluido el período de transición y alcanzada en gran medida la zona de libre comercio, en Ouro Preto se discutió sobre el arancel externo común y se elaboró la estructura institucional del proceso de integración.

La evolución del Mercosur

A pesar de su crisis actual, el Mercosur ha sido la iniciativa de integración más exitosa de América Latina. En la mayoría de las evaluaciones de este proceso se suelen distinguir tres etapas. La primera es el llamado período de transición señalado en el Tratado de Asunción, a partir del cual se perfeccionaría la zona de libre comercio y se negociaría la Unión Aduanera. Este período comprendería desde 1991 hasta 1994. La segunda etapa se desarrollaría entre 1995 y 1998, caracterizada por una continuidad en los logros del período de transición. La tercera fase se iniciaría en 1999 y llega a nuestros días, en la que se produce un claro retroceso en el proceso de integración.

El período de transición

Durante el período de transición, el Mercosur logró buena parte de las metas que se propuso. En materia de liberalización comercial se produjo una explosión del comercio intrazonal, que entre 1991 y 1994 creció de forma considerable. Las exportaciones intra-MERCO-SUR aumentaron de 4,123 en 1990 a 11,955 millones de dólares en 1994 (véase cuadro 3). Según Ricardo Ffrench Davis, la participación de las exportaciones recíprocas se elevó de 9% de las ventas totales en 1990 a 20% en 1994.¹⁰

Este incremento del comercio intrazonal es prueba del éxito del programa de liberalización comercial del Tratado de Asunción, que logró que cerca del 85% del intercambio comercial tuviese una tasa cero en 1994. Este éxito en la eliminación de los aranceles responde en gran medida al sistema de eliminación automática, sin regresos, sin renegociaciones y con un incremento en las preferencias intra-Mercosur entre 7% y 9% cada semestre. Como afirma José Arturo Denot Medeiros, este sistema evitó que se tuviese que negociar cada seis meses para decidir cuánto se podía avanzar en las preferencias, como se hacía en la ALALC y en la ALADI.¹¹ Al ser parte de un acuerdo internacional y, por lo tanto, ley en los países miembros, la automaticidad del proceso también permitió a los gobiernos defenderse mejor de las demandas internas para reducir el ritmo de la liberalización comercial o para solicitar la exclusión de ciertos productos. Finalmente, como en el resto de América Latina, la

expansión del comercio intra Mercosur también obedeció en gran medida a la convergencia en las políticas de liberalización en los cuatro países, lo que permitió que se produjesen consensos políticos internos a favor del progreso de la integración.¹²

Cuadro 3

Mercosur:
Exportaciones e importaciones intrarregionales
durante el período de transición
En millones de dólares y porcentajes

	1991	1992	1993	1994	1995
Exportaciones Totales	46,425	45,911	50,561	54,162	62,112
Crecimiento %	-0,3	-1,1	10.1	7.1	14.7
Exportaciones Extra-Mercosur	42,302	40,808	43,341	44,132	50,157
Crecimiento %	-1.2	-3.5	6.2	1.9	13.7
Exportaciones Intra-Mercosur	4,123	5,102	7,220	10,031	11,955
Crecimiento %	10.8	23.8	41.5	38.9	19.2
INTRA/Total	8.9	11.1	14.3	18.5	19.2

Fuente: French Davis, Ricardo y Robert Devlin, 1998, p. 4.

A pesar del éxito del programa de eliminación de aranceles, algunos bienes fueron excluidos de la zona de libre comercio e incluidos en el llamado régimen de adecuación. La mayoría de los productos incluidos en este régimen eran bienes intermedios, aunque también algunos bienes de consumo, y en los casos de Paraguay y Uruguay maquinarias, equipos y bienes de capital. Se estableció el compromiso de que se reducirían de forma gradual los aranceles a estos bienes y que se eliminarían de forma definitiva en el año 2000.¹³ También se decidió excluir de forma transitoria el azúcar y los vehículos automotores, considerados sectores especiales del régimen de libre comercio y de las políticas comerciales comunes.

Además, se produjeron presiones sectoriales y formas de discrecionalidad pública que se tradujeron en la utilización de instrumentos *ad hoc* de protección como la aplicación de derechos antidumping, el establecimiento de tasas para-arancelarias, la utilización de cláusulas de salvaguardias o la celebración de acuerdos de “ordenamiento del mercado” entre el sector privado. Roberto Bouzas señala que en el Mercosur se produjo la combinación de una estrategia de liberalización automática de los mercados con mecanismos de protección contingente, que en gran medida obedeció a la inexistencia de políticas de reconversión o reestructuración sectorial regional orientadas a suavizar o hacer políticamente tolerables los costos de la apertura.¹⁴

Sin embargo, en junio 1992, los cancilleres y ministros de economía del Mercosur se reunieron en Las Leñas, Argentina, para establecer un cronograma de temas y de fechas en el que se aprobarían medidas sobre temas comunes que era necesario regular para dar una mayor coherencia al proceso de integración. La Agenda de Las Leñas, como se denominó el documento acordado en esta reunión, constituyó una verdadera agenda de armonización de las políticas macro y micro económicas en el Mercosur.¹⁵

En Las Leñas, se definieron originalmente 11 grupos de trabajo que se encargarían de formular propuestas sobre tres grandes áreas de la política económica: la política comercial, la política de promoción y la política macroeconómica. Dentro de los instrumentos de política económica se proponía la definición de reglas para la aplicación de derechos antidumping, la eliminación de las barreras no arancelarias y el establecimiento del arancel externo común. Entre las políticas de promoción, se planteaba la armonización de las políticas industrial, agrícola y de competencia para octubre y diciembre de 1993. Finalmente, en el ámbito de la política macroeconómica, se debían realizar negociaciones entre abril de 1993 y septiembre de 1994.¹⁶ Los logros en esta materia fueron menos relevantes que los alcanzados en el proceso de reducción de aranceles. Ciertamente, al final del período de transición se había logrado eliminar cierto número de barreras no arancelarias, pero en general la identificación, clasificación, eliminación y armonización de las barreras no arancelarias suscitaron desacuerdos recurrentes entre los negociadores. Incluso, algunos países, incitados por presiones macroeconómicas aplicaron nuevas medidas como, por ejemplo, la tasa estadística de importación del

10% que Argentina impuso en 1992.¹⁷ En materia de armonización de las políticas industrial, agrícola y de competencia, los resultados tampoco fueron importantes.

El otro gran logro del Mercosur fue el establecimiento del arancel externo común. No obstante, su definición no fue un proceso fácil, sino que debió enfrentar las tensiones que generaba la orientación opuesta que Argentina y Brasil pretendían dar a la política externa del Mercosur, en función de los distintos grados de interés en proteger a sus economías nacionales.¹⁸ En el cronograma de Las Leñas se estableció que la estructura del arancel externo común debería estar definida para fines del primer semestre de 1994. En el Acta de Montevideo de fines de 1992, se decidió que a partir de junio de 1993 quedarían establecidos los niveles del arancel externo común, que oscilarían entre 0 y 20%.¹⁹ El arancel fue finalmente aprobado en la Cumbre de Ouro Preto, realizada en diciembre de 1994. Comprende 11 niveles arancelarios entre 0 y 20 %, con un arancel promedio de 11.1 %. El arancel entró en vigencia el 1 de enero de 1995 para casi el 88% del universo arancelario. El 12% restante comprende sectores excluidos de forma transitoria (el azúcar y los automóviles) y sectores de bienes de capital, informática, telecomunicaciones y los productos incluidos en las listas nacionales de excepción.²⁰

En el arancel externo común se contempla una tasa máxima de protección de 14% para los bienes de capital, que debería estar vigente a partir del año 2001 y un máximo de 16% para productos de telecomunicaciones e informática, aplicada a partir del año 2006. Estos niveles se alcanzarán mediante una convergencia en tramos anuales con carácter ascendente o descendente según sea el arancel nacional de partida. Las listas nacionales de excepción incluyeron hasta un máximo de 300 (399 para Paraguay) productos que no eran parte del arancel externo común. Estas excepciones estarían vigentes hasta el 31 de diciembre de 2000, excepto para Paraguay, cuya fecha límite era el año 2006.²¹

En la Cumbre de Ouro Preto, también se aprobaron otros instrumentos de política comercial. Se sancionó un Código Aduanero que armoniza procedimientos y normas y constituye la base legal de todas las operaciones aduaneras del Mercosur. Se acordaron las pautas básicas sobre la defensa de la competencia, que se propone controlar las acciones que impidan, restrinjan o distorsionen la competencia y

el libre acceso a los mercados en el Mercosur. Finalmente, se aprobó la decisión sobre políticas públicas que distorsionen la competitividad, instruyendo a la Comisión de Comercio del Mercosur para crear un comité técnico, encargado de identificar las medidas de políticas públicas que sean incompatibles con la libre competencia intra-Mercosur y de definir el tratamiento dado a dichas medidas.²²

Los éxitos alcanzados durante el período de transición dieron una gran notoriedad al Mercosur como esquema de integración. A diferencia de los viejos procesos como la ALADI y el Pacto Andino, el Mercosur fue capaz de cumplir de forma bastante rigurosa las metas previstas en el Tratado de Asunción. Por ejemplo, en materia de liberalización del comercio intrarregional, avanzó en apenas cuatro años más que en las tres décadas anteriores.²³ También fue un logro establecer un arancel externo común en los plazos previstos, tarea nada fácil teniendo en cuenta las diferencias en la estrategia comercial de los gobiernos de Argentina y Brasil. Sin embargo, como afirma Bouzas, “en enero de 1995 el Mercosur estaba aún lejos de ser una unión aduanera. En materia de acceso a los mercados prácticamente no se había avanzado en la remoción de las BNAs [barreras no arancelarias]. Por otro lado, los instrumentos de política comercial común (y en particular el arancel externo común) recién comenzaban a implementarse. Del mismo modo, las asimetrías en las políticas públicas nacionales continuaban amenazando con distorsionar las condiciones de competencia en la región”.²⁴ A pesar de estas limitaciones, el mismo Bouzas reconoce que “comparado con los procesos de integración típicos de países en desarrollo, el Mercosur registraba resultados muy significativos en materia de liberalización del comercio y aumento de la interdependencia económica en un período muy breve”.²⁵

El período entre 1995 y 1998

Durante este período el Mercosur continuó avanzando en sus metas, aunque aparecieron los primeros signos de incumplimiento y algunos conflictos derivados de las medidas unilaterales aplicadas por algunos de los socios.

En materia comercial continuó el proceso de “regionalización del comercio”, es decir, un continuo crecimiento de los intercambios intra-

zonales, que alcanzó cerca del 50% entre 1995 y 1998. Bouzas describe estos años como una “edad de oro” en relación con el comercio y las inversiones. Las reducciones programadas de aranceles establecidas en el “régimen de transición” se implementaron de acuerdo a lo establecido, aunque no fue posible eliminar el tratamiento especial para el azúcar y los vehículos automotores. Tampoco se realizaron grandes avances en la eliminación de las barreras no arancelarias.²⁶

Las políticas comerciales comunes, en cambio, se cumplieron de forma parcial. Se autorizaron nuevas excepciones al arancel externo común, surgieron otras no previstas originalmente, como las creadas por la supervivencia de acuerdos preferenciales bilaterales y los regímenes especiales de importación, y el código aduanero nunca se aplicó. Por estas razones, muchos productos intercambiados continuaron sometidos a normas de origen, lo que normalmente es incompatible con la existencia de una unión aduanera.²⁷

Dos acontecimientos se distinguen en esta etapa del Mercosur. En primer lugar, aunque se reconoce la existencia de la “regionalización de los intercambios”, algunos trabajos publicados señalan que esto estuvo acompañado por altos volúmenes de desviación de comercio. En segundo lugar, comienzan a ser más notorios los conflictos entre Brasil y Argentina.

El debate sobre la desviación de comercio en el Mercosur fue iniciado por un trabajo de Alexander Yeats publicado en 1996²⁸. Yeats utilizó una nueva metodología que denominó Índice de Orientación Regional para evaluar el Mercosur. La metodología analizaba si los productos individuales eran más o menos aptos para ser comercializados con los países socios en comparación con el resto del mundo. Yeats combinó información sobre las modificaciones de este índice con una medida de ventaja comparativa aparente. Su objetivo era analizar si se podía considerar a los países socios como productores relativamente eficientes de aquellos bienes que se comerciaban con más intensidad dentro del acuerdo, una vez en marcha la integración.²⁹ Yeats concluyó que gran parte del intercambio intra-Mercosur se efectuaba con productos equivocados, lo que es uno de los resultados de la desviación de comercio. Para llegar a esta conclusión aplicó los supuestos de la teoría tradicional del comercio internacional sobre la composición de los bienes que se negocian en el Mercosur y encontró que el incremento del

intercambio se había producido en bienes que describió como de capital intensivo. Los países del Mercosur tienen ventajas en bienes intensivos en trabajo; en consecuencia, si el intercambio se había concentrado en bienes de capital intensivo se trataba de algo irregular.

Nagarajan ha realizado una severa crítica al análisis de Yeats. En su opinión, cuando se realiza cualquier investigación sobre los efectos de un proceso de integración, se debe considerar tanto la creación como la desviación de comercio. En su estudio sobre el Mercosur, Yeats analizó sólo la desviación de comercio y se concentró en los sectores más dinámicos del intercambio intra-Mercosur, para constatar si los cuatro países eran también capaces de exportar estos bienes a terceros países. El problema es que el modelo de la demanda puede variar entre los diferentes mercados, como también cambia la estructura de protección. Al concentrarse en las exportaciones del Mercosur más que en sus importaciones el enfoque de Yeats enfrenta serios problemas. En primer lugar, el análisis no capta el incremento del comercio extra-zonal experimentado en los años del estudio. En realidad, las importaciones del Mercosur han crecido en 265% entre 1986 y 1995, mientras que las exportaciones tan sólo lo hicieron en un 129%. Este incremento en las importaciones refleja una amplia apertura multilateral del Mercosur, a la que Yeats no considera. En segundo lugar, al concentrarse en las exportaciones, su enfoque corre el riesgo de exagerar la importancia del comercio de bienes de capital. Yeats consideró anormal que el comercio intra-Mercosur tuviese un componente tan elevado de bienes de capital, cuando se trata de países que tienen ventajas comparativas en bienes de trabajo intensivo. No obstante, investigadores que han estudiado cómo la dirección puede afectar al modelo de comercio han encontrado que, en general, las exportaciones entre países en desarrollo son más de bienes de capital intensivo que las que se realizan con los países desarrollados. En sentido contrario, las importaciones de países en desarrollo de otros países en desarrollo tienden a ser menos de capital intensivo que sus importaciones provenientes de países industriales. Finalmente, si se concentra el enfoque en los países en desarrollo, es posible que las materias primas y los productos agrícolas tiendan a ser más importantes en sus exportaciones que en sus importaciones, y se producirá lo contrario en cuanto a los bienes manufacturados. Por lo tanto, un

análisis que se concentre en las exportaciones será más sensible que uno que se concentre en las importaciones.³⁰

Robert Devlin desarrolla la segunda de las críticas de Nagajaran a Yeats. Devlin señala que la cuestión de la desviación de comercio debe ser examinada no desde el ángulo de las exportaciones sino de las importaciones del Mercosur. Las importaciones deben ser estudiadas porque si las preferencias provocan una desviación de comercio, su aplicación a favor de un grupo selecto de socios debería reflejarse en un boom de importaciones desde otras fuentes, presumiblemente más eficientes.³¹ Devlin sostiene que las exportaciones intra-Mercosur no es sino el otro lado de la moneda de las importaciones intra-Mercosur. El crecimiento en las exportaciones intra-Mercosur como porcentaje del total de las exportaciones simplemente captura el hecho de que el crecimiento de las importaciones totales del Mercosur ha superado ampliamente el crecimiento de las exportaciones totales entre 1990 y 1990 (180% vs. 50%).³²

Devlin también realiza un examen de los datos agregados y desagregados de las importaciones, para concluir que no existe evidencia clara de una desviación de comercio significativa. Utilizando un índice del peso de la participación relativa del comercio regional en el valor de la totalidad de las importaciones entre 1990 y 1995, se observa poca evidencia de que se haya producido un cambio general en las transacciones intra-Mercosur. Si se excluye al petróleo crudo, que sí exhibe una desviación de comercio significativa para Brasil, existen pocos cambios en la dirección del intercambio del grupo. De un total de seis sectores básicos, el único en el que se observa cambios es en el fuel, minerales y metales; otros dos sectores como el transporte, maquinaria y equipos sólo sufren un cambio marginal hacia el mercado del Mercosur. Cuando la misma información es desagregada en 240 categorías de productos, se encuentra que sólo 15% de éstas muestra un cambio significativo hacia el mercado regional, mientras el 27% experimenta ese cambio hacia los mercados de terceros países.

Una parte considerable del estudio de Yeats se concentra en el sector automotor, que ha experimentado un crecimiento considerable en las exportaciones intra-Mercosur. Yeats atribuye este crecimiento casi exclusivamente a las elevadas tasas de protección existentes en este esquema de integración. Ciertamente, como afirma Miguel Ro-

dríguez Mendoza, el sector automotor continúa sometido a barreras aduaneras, pero esto no explica realmente lo que sucede en el sector automotor ni puede llevar a concluir que el Mercosur es un acuerdo generador de desviación de comercio.³³

Rodríguez Mendoza señala que hay razones que permiten rechazar la validez de este argumento. En primer lugar, el sector automotor fue excluido del Mercosur durante el período analizado por Yeats, por lo que resulta “inapropiado atribuir al Mercosur las faltas de un sector donde no se aplican las reglas del juego”.³⁴ Efectivamente, el sector automotor estuvo sometido a normas de comercio administrado hasta el año 2000. En consecuencia, si se produjo una expansión en el comercio intrarregional de automóviles no fue gracias al Mercosur. En segundo lugar, las políticas que regulan el sector automotor en el Mercosur son menos restrictivas que las aplicadas en los años anteriores al estudio de Yeats. Esto explica porqué en esos años se produjo un crecimiento en la importación de autos no sólo del Mercosur sino desde proveedores extrarregionales. Las importaciones de este sector crecieron de 691 millones de dólares en 1990 a 6.1 billones en 1995, lo que representa un crecimiento anual de 69% de las importaciones provenientes de la Unión Europea, 55% de los países del TLCAN, 50% de Japón y 75% de otros países latinoamericanos. En tercer lugar, las preferencias que los países del Mercosur se han otorgado en el sector automotor no son más significativas que las preferencias en otros sectores y, por lo tanto, no explican la desviación de comercio que argumenta Yeats. La tasa preferencial que los países del Mercosur concede a sus socios regionales para los sectores distintos a los bienes de capital era de 9.4 para 1994, y la tasa para estos últimos era de 9.8%.³⁵ Como asevera Rodríguez Mendoza, “es altamente cuestionable que una diferencia de 0.4 en los aranceles absolutos provoque una expansión tan considerable en el comercio de los bienes de capital entre los países del Mercosur”.³⁶

Los resultados de otros trabajos realizados hasta 1996 fueron distintos a los de Yeats. G.S. Cristaldo, usando datos desde 1989 hasta 1994, estimó el potencial de creación y desviación de comercio en el Mercosur y utilizó un modelo de equilibrio parcial en el que se incluían las siguientes variables: cambios en los niveles arancelarios, diferencias entre los precios de las exportaciones regionales y los de las exportaciones al resto del mundo, la participación del resto del

mundo en las importaciones totales, la elasticidad-precio de las demandas de las importaciones y la elasticidad de sustitución entre las importaciones regionales y las del resto del mundo. Sobre la base de un número de simulaciones, Cristaldo predijo que Brasil sería probablemente el mayor ganador de la integración y Paraguay perdería en todos los escenarios. Argentina y Uruguay podrían ser ganadores o perdedores, dependiendo de la situación particular de cada uno de ellos. Como el previsto arancel externo común significaría una reducción de los niveles de protección en Brasil, sería posible que se produjese una importante creación de comercio. Paraguay que tenía en cambio aranceles relativamente bajos, debería incrementarlos, lo que originaría una desviación de comercio.³⁷

Campos Filho realizó un estudio en 1998 para medir los efectos de la liberalización comercial en el Mercosur. Usando un modelo de equilibrio general computable, concluyó que bajo condiciones de competencia perfecta el efecto de la liberalización comercial sobre el bienestar en Brasil es relativamente pequeño. Los cambios en la producción en casi todos los sectores fueron menores al 1 % y, en consecuencia, las ganancias obtenidas representaron un porcentaje muy pequeño del producto interno bruto brasileño.³⁸ Estos resultados fueron confirmados en un estudio que utilizó el modelo de equilibrio general computable pero bajo condiciones de competencia imperfecta. En este mismo orden de ideas, Flôres consideró que bajo condiciones de un mercado oligopólico los efectos sobre el bienestar de la liberalización del comercio regional podrían ser de 1.1% de PIB para Brasil.³⁹

Un estudio realizado por Bartholomew indica que los efectos sobre el bienestar para Argentina y Brasil han sido ampliamente positivos debido al predominio de la creación de comercio (véase cuadro 4). En el caso de Argentina, la creación de comercio fue de 194.6 millones de dólares, mientras que la desviación de comercio fue de 70.8 millones. Esto representa 0,8 % y 0,29 % del PIB respectivamente. En términos generales, el efecto neto sobre el bienestar fue de 123.8 millones, lo que representa el 0,5% del PIB. Para Brasil, la creación de comercio fue de 854.3 millones de dólares, mientras que la desviación de comercio fue 84.7 millones y el efecto neto sobre el bienestar fue de 769.5 millones. Estas cifras representan 1.6%, 0.15 % y 1.4% del PIB respectivamente.⁴⁰

Cuadro 4

Estimaciones de los efectos de la creación y desviación de comercio sobre el bienestar para Argentina y Brasil
En millones de dólares

	Creación de comercio	% del PIB	Desviación de comercio	% del PIB	Efectos netos sobre el bienestar	% del PIB
Argentina	194.653	0,8	70.792	0,29	123.861	0.5
Brasil	854.288	1.6	84.683	0.15	769.544	1.4

Fuente: Bartholomew, 2002, p. 23.

Además de esta polémica sobre la creación y desviación de comercio en el Mercosur, en el período entre 1995 y 1998 aparecieron los primeros conflictos importantes entre los socios, especialmente entre Argentina y Brasil. Durante el primer semestre de 1995 se comenzó a sentir el impacto de la crisis mexicana de diciembre de 1994 sobre las economías de la región, lo que obligó a los países a aplicar un ajuste fiscal. Algunos comenzaron a confrontar problemas en su capacidad de cumplir con los compromisos adquiridos en materia arancelaria. En abril de 1995, Argentina amenazó con incrementar de forma unilateral sus derechos de importación en el contexto del plan de reducción de gasto público. Esta medida fue finalmente desechada. Brasil, por su parte, logró negociar con sus socios una flexibilización del arancel externo común e incrementó hasta en un 70% los aranceles de los bienes de consumo no básicos, como los automóviles y los electrodomésticos, provenientes de fuera del Mercosur. En marzo de 1996, Brasil informó a los otros miembros su pretensión de reducir de forma más lenta los aranceles para ciertos bienes extra-zona como los textiles, calzados y productos electrónicos.⁴¹

La primera gran crisis del Mercosur se produjo en 1995, cuando Brasil amenazó con imponer cuotas a la importación de vehículos procedentes de Argentina. El conflicto fue resuelto mediante conversaciones directas entre Cardoso y Menem, pero se reprodujo en 1996, cuando Brasil impuso medidas que afectaron las exportaciones

de productos textiles de Argentina y Uruguay.⁴² Estas medidas se siguieron reproduciendo en 1997, cuando Brasil impuso limitaciones como la restricción al trámite de licencias para la importación de combustibles, minerales y algunos textiles, ante la sospecha de controles fitosanitarios eficientes o de ser objeto de maniobras de triangulación. Debido a los efectos de la crisis asiática, Brasil debió incrementar en 3% el arancel externo común, que se elevó a 17% a partir del 1 de enero de 1998; aunque esta medida fue aceptada por Argentina, Paraguay y Uruguay, significó de hecho un retroceso en la formación de una política comercial común.⁴³

Período de crisis: 1998/?

Esta fase del Mercosur se inicia en enero de 1999, cuando el gobierno brasileño anuncia la devaluación del *real*, y con ella se produce un retroceso considerable en la regionalización del comercio. Tan sólo en el año 1999 se produjo una contracción de un 25% en el comercio intra-zonal, mientras que el índice de regionalización del comercio retrocedió a los niveles de 1995. Durante el año 2000 se registró una recuperación del intercambio intrarregional, que creció en un 13,3%, pero esto apenas permitió superar los valores alcanzados en 1996.⁴⁴ La devaluación del *real* tuvo como consecuencia una reducción de las exportaciones de los países del Mercosur hacia el mercado brasileño debido a la incapacidad de competir con los productos locales y a la caída de la demanda interna en Brasil ocasionada por la crisis económica.⁴⁵ Esta disminución del comercio intrarregional estuvo acompañada por la adopción de medidas antidumping y acuerdos de ordenamiento de mercado, negociados por el sector privado con el patrocinio o, al menos, tolerancia de los gobiernos.⁴⁶

También fue evidente el incumplimiento de los compromisos contraídos. El régimen de transición llegó a su fin, pero el sistema especial para el azúcar y los automóviles se mantuvo. Tampoco se produjeron grandes avances en la eliminación de las barreras no arancelarias, que incluso aumentaron. De igual manera, la crisis brasileña puso de manifiesto la necesidad de regular en un marco regional las normas de salvaguardia, pero Brasil se opuso, lo cual generó una serie de medidas *ad hoc* que resultaron ser un obstáculo para el comercio

intra-zonal.⁴⁷ La crisis comenzó en el mes de enero de 1999, cuando representantes de la Unión Industrial Argentina (UIA) solicitaron al ministro de economía, Roque Fernández, que se aplicaran medidas compensatorias por los efectos negativos causados por la devaluación del real. La solicitud fue rechazada por el gobierno argentino. El 29 de enero el gobierno argentino propuso a Brasil la eliminación de los subsidios a las importaciones que ya alcanzaban 1.8 billones de dólares, alegando que provocaban distorsiones a la competitividad. Esta propuesta fue rechazada por el gobierno brasileño. Argentina también propuso la adopción de medidas de protección contra cualquier producto importado del Mercosur. Brasil rechazó la proposición argentina y en un encuentro entre Menem y Cardoso, se decidió que se utilizaría la figura de los acuerdos voluntarios entre los sectores privados.⁴⁸

La crisis se radicalizó en julio de 1999, cuando se produjo una nueva desvalorización del *real*. A mediados de mes, Argentina adoptó una medida de salvaguarda contra los textiles brasileños, basada en el Acuerdo de Textiles y Vestidos de la OMC. Además, el gobierno argentino retomó la tesis de que la concesión de incentivos fiscales estaba distorsionando la competitividad y que Brasil había violado las reglas de juego al devaluar el *real*. Brasil reaccionó señalando que existía un acuerdo entre los miembros del Mercosur de no adoptar medidas contra los miembros del grupo y anunció también que reactivaría los mecanismos de solución de controversias contra Argentina. El 26 de julio, Argentina aprobó el sistema de salvaguardias contra cualquier socio del Mercosur sin necesidad de comprobación de dumping o subsidio, mediante la Resolución 911. Brasil buscó el apoyo de sus otros dos socios y decidió no participar en las reuniones del Mercosur hasta que el problema fuese resuelto; solicitó además una reunión del Grupo del Mercado Común para presentar de manera formal su reclamación frente a Argentina. En agosto se iniciaron reuniones en Montevideo para resolver la crisis y el 12 de agosto se acordó que Argentina excluiría a los países del Mercosur del nuevo aumento de los aranceles sobre los textiles.⁴⁹

Tampoco se produjo la profundización del proceso de integración. En vez de ello, se observaron retrocesos, como el colapso *de facto* del arancel externo común, producido por la serie de medidas aplicadas por el gobierno argentino en el año 2001. Durante el primer

semestre de 2001, Buenos Aires decidió de forma unilateral reducir a cero los aranceles para bienes de capital e incrementarlos para los bienes de consumo al máximo permitido en la OMC (35%), y solicitó de inmediato un *waiver* transitorio a sus socios del Mercosur, que le fue concedido.⁵⁰ Meses más tarde, Domingo Cavallo, designado ministro de finanzas por Fernando de la Rúa, declararía de forma abierta su poca simpatía con el proyecto de que el Mercosur fuese una unión aduanera. Estas declaraciones acontecerían unas semanas antes de que Cavallo anunciara restricciones a los depósitos bancarios, lo que se conocería luego como el “corralito”, medida que aceleraría la crisis que condujo al abandono de la presidencia por parte de Fernando de la Rúa. El impacto de esta crisis sobre el Mercosur ha sido devastador. Tan sólo la eliminación de la convertibilidad ha producido una devaluación técnica de 29% y real de más de 70% que ahora protege a la industria argentina.⁵¹ Esto ciertamente afecta el intercambio comercial, pero no es posiblemente el único problema; en realidad, el problema es la caída del consumo en Argentina, que hace que las exportaciones hacia ese país así como la producción no tengan un mercado con demanda suficiente.⁵²

Causas de la crisis del Mercosur

Ricardo Ffrench Davis⁵³ señala varias causas para explicar la crisis actual del Mercosur: la debilidad institucional, los retrasos en adoptar un mecanismo efectivo de salvaguardias, la falta de decisión política para eliminar las barreras no arancelarias y la permanencia de incentivos a las exportaciones intrarregionales.

No hay dudas acerca de la necesidad de realizar una reforma institucional en el Mercosur. Como se describe en los párrafos anteriores, los Presidentes han asumido un papel excesivamente protagónico en la resolución de los conflictos que han surgido en los años recientes. Es necesario establecer instituciones formales con poderes para resolver los conflictos que se presenten.

Ffrench Davis afirma de manera acertada que en el Mercosur se produjo una liberalización comercial acelerada que no estuvo acompañada por una adecuada armonización de políticas. De igual manera, asevera que la adopción del arancel externo común “representaba un

gran desafío”, con el riesgo de ser prematuro. Aunque ciertamente se había producido una significativa convergencia arancelaria en la década de 1990, era aún insuficiente como para adoptar un arancel externo común. Con la apertura unilateral los aranceles promedio habían convergido en niveles del orden de 13% a 15%. Sin embargo, su estructura presentaba diferencias sustanciales, existiendo serios conflictos en el tratamiento de los bienes de capital, un rubro de gran importancia para Brasil. La resolución de estas diferencias ameritaba plazos más largos, mayores inversiones productivas y equilibrios macroeconómicos, que no han existido.⁵⁴

Finalmente, una causa extremadamente importante en la crisis del Mercosur es la coyuntura externa. Cuando se creó en 1991, existía un contexto internacional favorable y una cierta facilidad para obtener crédito externo. No obstante, desde 1998 se produjo un cambio debido a la escasez de financiamiento internacional y a la caída en los precios de los productos de exportación. A esto se debe sumar las presiones devaluacionistas y recesivas en países que tenían sus tipos de cambio atrasados. Brasil corrigió su atraso cambiario en 1999, pero esto no redujo el atraso argentino. En vez de realizar una corrección de su atraso cambiario, Argentina ha preferido buscar sustitutos como el ajuste por la cotización euro/dólar, el alza de los aranceles de los bienes de consumo, la supresión de los aranceles de los bienes de capital y el establecimiento de barreras no arancelarias. Todo este grupo de medidas las ha aplicado a sus socios y a terceros. Si a esto se añade el impacto de la recesión, es fácil comprender porqué se ha producido una reducción tan importante en el intercambio comercial del Mercosur.⁵⁵

NOTAS

- ¹ Moavro, Horacio, *La Decisión. Aportes para la integración latinoamericana*, Caracas, IFEDEC, 1986.
- ² Hirst, Mónica y María Luisa Streb, “Los esquemas de integración. Desarrollo recientes del proceso de integración en América Latina”, en Varios autores, *Los procesos de integración regional en América Latina*, Madrid, CEDEAL, 1993, p. 22
- ³ Da Almeida, Paulo Roberto, *Mercosul em sua primeira década (1991-2000): uma avaliação política a partir do Brasil*, Documento de Divulgação 14, Buenos Aires, Instituto para la Integración da América Latina e do Caribe (INTAL), Divisão de integração, comercio e assuntos hemisféricos (ITD), Unidade Estadística e Análise Quantitativo (STA), abril, 2002, p. 5.
- ⁴ Magariños, Gustavo, “MERCOSUR: una unión económica emergente”, en Estevadeordal, Antoni y Carolyn Robert (editores), *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 8.
- ⁵ Ídem.
- ⁶ Da Almeida, op. cit., p. 6.
- ⁷ Bouzas, Roberto, “Aspectos estratégicos en las negociaciones del MERCOSUR”, en Estevadeordal, Antoni y Carolyn Robert (editores), *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 40.
- ⁸ Magariños, op. cit., p. 10.
- ⁹ Ídem.
- ¹⁰ Ffrench Davis, Ricardo, “¿Está Mercosur en crisis?”, *Perspectivas Americanas*, octubre 2001, p. 2.
- ¹¹ Denot Medeiros, José Artur, “A construção do Mercosul: estagio atual e perspectivas”, *Boletim de Diplomacia Econômica*, Brasília, 19, fevrerio 1995, en línea, <http://www.mre.gov.br/getec/WEBGETEC/BILA> (consulta. 12 de abril de 1996).
- ¹² Ídem.

- ¹³ Estevadeodal, Antoni *et al.*, *The new regionalism in the Americas: the case of MERCOSUR*, INTAL-ITD Working Paper 5, April 2000, pp. 12-13.
- ¹⁴ Bouzas, Roberto, “La agenda económica del MERCOSUR. Desafíos de política a corto y mediano plazo”, *Integración y Comercio*, 1: 0, enero-abril, 1996, p. 69.
- ¹⁵ Guilherme Correa, Paulo, João Bosco M. Machado y Pedro da Motta Veiga, “A agenda de Las Leñas e integração no MERCOSUL”, *Boletim de Integração Latinoamericana*, 7, outubro-dezembro 1992, en línea, www.mrre.gov.br/getec/WEBGETEC/BILA (consulta: 15 de agosto de 1996)
- ¹⁶ Ídem.
- ¹⁷ Bouzas, Roberto, “Aspectos estratégicos en las negociaciones del MERCOSUR”, en Antoni Estevadeodal y Carolyn Robert (editores), *Las Américas sin barreras...op. cit.*, p. 43.
- ¹⁸ Sacconne, María Alejandra, “El MERCOSUR: balance de su evolución y perspectivas en el marco del nuevo regionalismo latinoamericano”, *Colombia Internacional*, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, Bogotá, 32, octubre-diciembre. 1995, p. 17.
- ¹⁹ Porta, Fernando, *Problemas para el establecimiento de una política comercial común en el marco de un modelo de integración abierta: el caso del MERCOSUR*. Ponencia presentada en el seminario “La integración comercial y su dimensión aduanera: opciones de políticas públicas y requerimientos de gestión”, organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), en línea, <http://www.cefir.org.uy/dt02-toc.htm> (consulta 29 de septiembre de 1998).
- ²⁰ Bouzas, “La agenda económica del MERCOSUR...”, *op. cit.*, p. 73.
- ²¹ *Ibidem*, pp. 73-74.
- ²² Denot Medeiros, *op. cit.*
- ²³ Bouzas, Roberto, “El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu?”, *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, 41: 162, julio-septiembre, 2001, p. 182.
- ²⁴ Ídem.
- ²⁵ Ídem.
- ²⁶ *Ibidem*, p. 183
- ²⁷ Ídem.
- ²⁸ Yeats, Alexander, *Does MERCOSUR's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade arrangements?*, World Bank, Policy Research

Working Paper, 1729, 1997.

- ²⁹ Nagarajan, Nigel, “La evidencia de desvío de comercio en el MERCOSUR”, *Integración y Comercio*, 2: 6. septiembre-diciembre, 1998, p. 4.
- ³⁰ *Ibíd.*, p. 11.
- ³¹ Devlin, Robert, “In defense of MERCOSUR”, *Boletim de Integração Latino-americana*, Brasilia, edição especial, dezembro, 1996, en línea, <http://www.mre.gov.br/unir/webunir/BILA/esp2/indice.htm> (consulta 21 de agosto 2002)
- ³² *Ibíd.*
- ³³ Rodríguez Mendoza, Miguel, “Which MERCOSUR anyway?”, *Boletim de Integração Latino-americana*, Brasilia, edição especial, dezembro, 1996, en línea, <http://www.mre.gov.br/unir/webunir/BILA/esp2/indice.htm> (consulta 21 de agosto 2002)
- ³⁴ *Ídem.*
- ³⁵ *Ídem.*
- ³⁶ *Ídem.*
- ³⁷ Cristaldo, G.S, *A la búsqueda de un mercado común: MERCOSUR*, Asunción, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Biblioteca de Estudios Paraguayos, 1994, citado en Bartholomew, Ann, *Trade creation and trade diversión: the welfare impact of MERCOSUR on Argentina and Brazil*, Working Paper CBS-25-2002, University of Oxford Centre for Brazilian Studies.
- ³⁸ Citado en Bartholomew, op. cit., p. 14.
- ³⁹ Citado en Bartholomew, op. cit., p. 15.
- ⁴⁰ Bartholomew, op. cit., p. 23.
- ⁴¹ Grandi, Jorge y Daniel Schutt, “El MERCOSUR en 1996: ¿Consolidación o incertidumbre? Apuntes sobre los logros y dificultades de una unión aduanera en formación”, *Revista Paraguaya de Sociología*, 33: 95, enero-abril, 1996, pp. 87-88.
- ⁴² *Ídem.*
- ⁴³ Grandi, Jorge y Daniel Schutt, “Radiografía de un gigante emergente: balance de siete años del MERCOSUR”, en Briceño Ruiz, José (compilador), *Escenarios de la integración regional en las Américas*, Mérida, Universidad de Los Andes, 1999, p. 327-328.
- ⁴⁴ Bouzas, “El MERCOSUR diez años después...”, op. cit. p. 184..
- ⁴⁵ Holz, Eva, “The “samba” effect in MERCOSUR”, *NAFTA: Law and Business*

Review, 6: 41; Fall, 2000, p. 517.

⁴⁶ Bouzas, “El MERCOSUR diez años después...”, op. cit., p. 185.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 186.

⁴⁸ Mabuchi Miyaji, Liza Aya, “MERCOSUL: crisis conjunturais, razões estruturais”, *Semana Internacioanal*, São Paulo, Universidade de São, NUPRI, 02 de setembro de 1999, en línea, <http://143.107.80.37/nupri/semana0902.htm> (consulta: 11 de septiembre de 1999).

⁴⁹ *Ídem*.

⁵⁰ Bouzas, “El MERCOSUR diez años después...”, op. cit., p. 191.

⁵¹ Bernal-Meza, Raúl, *La crisis argentina: su impacto en las relaciones bilaterales argentino-brasileñas y sobre el MERCOSUR*, Cadernos do PROLAM, 2, 2002, So Paulo, Universidade de So Paulo, p. 11.

⁵² *Ídem*.

⁵³ French Davis, Ricardo, “¿Está Mercosur en crisis?”, *Perspectivas Americanas*, octubre 2001, pp. 3-4.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 3.

⁵⁵ *Ídem*.

Capítulo XIV

La Asociación de Estados del Caribe y el nuevo regionalismo caribeño

Durante décadas, regionalismo caribeño fue sinónimo de integración del Caribe angloparlante. La idea de promover un esquema de integración que incluyera a todos los países de la Cuenca fue rechazada en la Caricom a lo largo del tiempo. En 1980, un Grupo de Expertos Caribeños que evaluaron el progreso de la integración hasta ese año, señalaron las oportunidades de “profundizar” los mecanismos de cooperación entre los Estados de la Caricom y de “ampliar” el movimiento mediante la promoción de vínculos comerciales y de otro tipo con los países caribeños no miembros de la Caricom y con el resto de América Latina. Este tema fue también discutido en 1983 en un simposio para analizar los 10 años de la Caricom¹ pero las propuestas encontraron una fría receptividad en la región. A pesar de que existían mecanismos de cooperación intracaribeña como el Comité Caribeño de Cooperación y Desarrollo (CDCC en sus siglas inglesas), creado en 1975, la manifestación institucional de regionalismo caribeño era la Caricom.

Sin embargo, la dinámica de integración reciente en la región está superando esa vieja percepción del regionalismo caribeño. La mayor parte de los países de la Cuenca del Caribe han decidido promover la integración económica y la cooperación política más allá de su tradicional espacio subregional. Este proceso ha permitido la aparición gradual de un nuevo regionalismo caribeño que trasciende las barreras culturales y étnicas que tradicionalmente han separado a los países, lo cual no implica que tales diferencias hayan desaparecido o que los grupos subregionales

estén declinando. La Cuenca del Caribe continúa siendo una región en extremo diversa, pero esta diversidad ya no está siendo utilizada para fomentar la fragmentación regional. En otras palabras, como han señalado Bryan y Bryan,² “en el contexto caribeño, el pasado colonial no es ya el mapa emocional para la integración de la región. El nuevo regionalismo en el Caribe evidencia un cambio de paradigma en la teoría y la práctica de la integración, de una perspectiva vertical (América del Norte y Europa) a una relación horizontal entre los países del Caribe ampliado y América Latina.”

El nuevo regionalismo caribeño fue en sus orígenes impulsado por el Grupo de los Tres (G-3) y la Caricom. Estos dos esquemas de integración fueron los más activos en la promoción de una mayor interdependencia económica regional en la Cuenca del Caribe, y la creación de la Asociación de Estados del Caribe en 1994 fue en gran medida el resultado de la acción de estos dos grupos. Sin embargo, a medida que el proceso ha avanzado han aparecido nuevos núcleos de acción; uno de los más activos en los últimos años ha sido el incremento de las relaciones entre el MCCA y la Caricom y la aparición de la República Dominicana desempeñando un papel de puente entre ambos grupos. Tampoco se puede desconocer el apoyo brindado por Cuba al proyecto de crear una gran región caribeña, que se ha ido consolidando debido al peso político cubano en la zona.

Etapas inicial del nuevo regionalismo caribeño

La primera etapa del nuevo regionalismo caribeño estuvo bajo el liderazgo del G-3, que ha promovido la firma de una serie de acuerdos bilaterales de libre comercio con los países de Centroamérica y el Caribe. En 1994, Colombia firmó un Acuerdo de Cooperación Económica y Técnica con la Caricom, cuyo objetivo es la promoción de las relaciones económicas, técnicas y comerciales entre las dos partes.³ En cuanto a las relaciones con Centroamérica, el mayor logro de la política colombiana fue la suscripción, en conjunto con Venezuela, del Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones en febrero de 1993. Colombia tiene además intereses y problemas comunes con muchas islas caribeñas como la lucha contra el narcotráfico y la protección del medio ambiente.

Las propuestas de integración de México se han concentrado en el istmo centroamericano y se remontan a 1990, en ocasión de una visita efectuada por el presidente Carlos Salinas de Gortari a Honduras. Salinas propuso una nueva estrategia de cooperación entre México y Centroamérica y, ese mismo año, se constituyó la Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica para promover la coordinación entre las diversas instituciones y organismos mexicanos involucrados en la cooperación con el istmo centroamericano. En enero de 1991 se celebró la cumbre mexicano-centroamericana de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en la que se acordó incrementar los vínculos económicos y técnicos y se estableció el compromiso explícito de crear una zona de libre comercio a más tardar el 31 de diciembre de 1996. En julio de 1992, se firmó en Managua, Nicaragua, el Acuerdo Multilateral para el Programa de Liberalización Comercial, en el que se reafirmó la meta del libre comercio para diciembre de 1996 y se fijaron los criterios generales sobre otros aspectos normativos de la futura zona de libre comercio.⁴

No obstante, las posteriores negociaciones entre México y Centroamérica se alejaron del marco regional; en vez de ello se decidió negociar varios acuerdos de libre comercio. México y Costa Rica firmaron un acuerdo en 1994.⁵ En diciembre de 1998, México firmó un acuerdo con Nicaragua. Con los países del Triángulo del Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala) también se suscribió un acuerdo comercial en el año 2000, comenzando su vigencia en 2001 y se estableció la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias entre las partes. Se reconoce la asimetría entre México y sus socios y, en consecuencia, la apertura mexicana será más rápida tanto en tasas de base como en plazos de desgravación.⁶ Según Naranjo,⁷ “una vez que concluyan estas negociaciones... se hará por primera vez una suscripción de un convenio regional con México, dándole cabida a la zona de libre comercio mesoamericana”. Esto fue confirmado en la cumbre de presidentes celebrada en San José, Costa Rica, en octubre de 1996, conocida como Tuxtla II. Para ello se elaboró un plan de acción en materia de integración comercial, promoción de las inversiones y cooperación energética. Uno de los objetivos fundamentales de este plan es, una vez que concluyan las negociaciones bilaterales sobre libre comercio, crear una zona mesoamericana de libre comercio para el año 2005.⁸ Lo

que no está claro es cómo se va a producir la convergencia de los acuerdos bilaterales en la prevista zona Mesoamericana.

Venezuela ha promovido negociaciones comerciales con la Caricom, Cuba y Centroamérica. El país también ha dado continuidad a la cooperación iniciada en la década de 1970 mediante el programa PROCA, continuada durante los años ochenta con el Acuerdo de San José de cooperación petrolera.

El nuevo regionalismo caribeño fue promovido también por la Caricom, esquema de integración que favoreció una integración que incluyese a todos los países de la Cuenca. Este interés surgió 1989, cuando en la reunión cumbre se decidió crear la *West Indian Commission*, con el objetivo de evaluar y presentar propuestas sobre el futuro de la integración caribeña. En su informe final denominado *Time for Action*, la *West Indian Commission* propuso la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), como un foro de cooperación política y económica, propuesta que encontró inmediata recepción en los demás países de la región.

Al margen de su papel en la creación de la AEC, la Caricom aceptó como miembros plenos a Surinam y Haití. Surinam se convirtió en 1995 en el primer país no angloparlante en ser admitido como miembro pleno y dos años más tarde fue admitido Haití, lo que confirmó la superación del enfoque indo-occidental que caracterizó la Caricom desde su creación en 1973. Sin embargo, la Caricom no ha aceptado aún a Cuba y la República Dominicana; en 1996 rechazó una solicitud de ingreso presentada por La Habana.

Segunda etapa del nuevo regionalismo caribeño: la AEC.

La segunda etapa del nuevo regionalismo caribeño se inició con la creación de la AEC, que se concibió como un foro para promover la cooperación y concertación política y económica en la zona, mediante la firma de acuerdos comerciales y de cooperación funcional en sectores como el turismo, transporte aéreo, protección ambiental, etc. De igual forma, la AEC promovía un bloque comercial integrado. En el artículo 3 de su tratado constitutivo se señala que la AEC es un organismo de consulta, concertación y cooperación con objetivos específicos, descritos en el cuadro 1.

Cuadro 1

Objetivos de la AEC

• Fortalecer, utilizar y desarrollar las capacidades colectivas del Caribe para lograr un desarrollo sostenido en lo cultural, económico, social, científico y tecnológico.
• Desarrollar el potencial del Mar Caribe por medio de la interacción entre los Estados Miembros y con terceros.
• Promover un espacio económico ampliado para el comercio y la inversión que ofrezca oportunidades de cooperación y concertación, y permita incrementar los beneficios que brindan a los pueblos del Caribe los recursos y activos de la región, incluido el Mar Caribe.
• Establecer, consolidar y ampliar, según el caso, las estructuras institucionales y los acuerdos de cooperación que respondan a la diversidad de las identidades culturales, de los requerimientos de desarrollo y de los sistemas normativos de la región.

De igual manera, en el artículo 3 se indica que para alcanzar estos propósitos la AEC promoverá en forma gradual y progresiva entre sus miembros las siguientes actividades:

- a. La integración económica, incluidas la liberalización comercial, de inversiones, del transporte y de otras áreas relacionadas.
- b. La discusión de asuntos de interés común con el propósito de facilitar la participación activa y coordinada de la región en los foros multilaterales.
- c. La formulación e instrumentación de políticas y programas para la cooperación en las áreas mencionadas en el numeral 1(a) de este Artículo.
- d. La preservación del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales de la región, en particular del Mar Caribe.
- e. El fortalecimiento de las relaciones amistosas entre los pueblos y Gobiernos del Caribe.
- f. La consulta, cooperación y concertación en las demás áreas que se acuerden.

La AEC fue una institución que generó grandes expectativas y se presentaba como la instancia natural para promover la creación

de un gran espacio regional caribeño. Sin embargo, ya a fines de la década de 1990 comenzaba a mostrar sus limitaciones; los logros en cuanto a la cooperación y concertación regional parecían limitados y los avances en la integración comercial, que apenas aspiraba a crear una preferencia arancelaria regional, eran también mínimos. Este tema se analizará más adelante en este capítulo.

Tercera etapa del nuevo regionalismo caribeño

Debido al cambio de prioridades del G-3 y a las dificultades de la AEC, el núcleo del nuevo regionalismo se desplaza a la relación Caricom – Centroamérica a fines de los años noventa, siendo la República Dominicana un puente entre ambos grupos. Los países centroamericanos y la Caricom ya habían iniciado un acercamiento en 1992 durante la primera reunión de sus cancilleres celebrada en San Pedro Sula, Honduras. En esa ocasión, se estableció el Foro Caricom/Centroamérica cuyo objetivo era la promoción de la cooperación política, económica y técnica entre las dos subregiones de la Cuenca del Caribe. Después de la reunión de San Pedro Sula, los países centroamericanos y de la Caricom se han reunido tres veces, la última de ellas en Belice, en febrero de 2002.

La creación de una Alianza Estratégica fue una propuesta de la República Dominicana, que aparece como el punto de conexión entre Centroamérica y la Caricom. La República Dominicana ha acrecentado gradualmente sus vínculos con Centroamérica y ha participado en las recientes cumbres de presidentes del istmo; ha suscrito acuerdos de libre comercio con Centroamérica y la Caricom en 1999, y también se ha incorporado de forma gradual al proceso de integración económica del istmo. En la reunión extraordinaria de presidentes celebrada en Santo Domingo, en noviembre de 1997, los países centroamericanos adoptaron un conjunto de decisiones concretas para incorporar a la isla caribeña a la dinámica integracionista del istmo. Lo más importante en este sentido fue el anuncio de iniciar negociaciones para establecer un acuerdo de libre comercio entre el MCCA y República Dominicana, que deberían iniciarse a más tardar el primer trimestre de 1998. El acuerdo debe comprender la supresión de cualquier obstáculo al comercio de bienes, servicios e inversiones entre el MCCA y República

Dominicana, mediante la desgravación arancelaria en una sola etapa inmediata, el establecimiento de una normativa mínima que incluya las normas de origen y los procedimientos aduaneros, avanzando en otras áreas en la medida de lo posible.⁹

Otro aspecto que debe ser destacado es el acercamiento entre Belice y Centroamérica, expresado en la participación del Primer Ministro beliceño en las cumbres presidenciales centroamericanas. Aunque no se ha encontrado una solución definitiva al conflicto territorial entre Belice y Guatemala, se redujo la tensión bilateral. Incluso el ex vicepresidente guatemalteco llegó a proponer la incorporación de Belice como miembro asociado del Mercado Común Centroamericano.¹⁰ Finalmente, en la reunión de Santo Domingo de 1997, se reafirmó la gradual incorporación de Belice al proceso de integración del istmo, estableciéndose mecanismos tendientes a crear una mayor interdependencia económica entre ese país y sus vecinos, incluyendo también a la República Dominicana. Para ello se firmó un Acuerdo Marco de Cooperación entre Centroamérica, Belice y la República Dominicana, uno de cuyos propósitos es “fortalecer y desarrollar programas en los ámbitos de la liberalización comercial, desarrollo de la oferta exportable, promoción y protección de la inversiones”.¹¹

La AEC y el fracaso de la integración comercial del Gran Caribe

Uno de los objetivos de la AEC es el fomento de las relaciones comerciales entre sus países miembros. Con ese fin se creó un Comité Especial sobre Comercio, Desarrollo y Relaciones Económicas Externas de la AEC, que realizó su primer encuentro en Caracas en noviembre de 1996. Sin embargo, desde el mismo inicio de las discusiones emergieron dos tendencias. Un grupo de países sostenía que la interdependencia económica podía ser promovida mediante acuerdos bilaterales entre los socios de la AEC, argumentando que como todos los países iban a participar en la negociación del ALCA, no tenía sentido un proceso multilateral al interior de la AEC.¹² Otros países consideraban que la integración debía promoverse primero en un ámbito multilateral caribeño. Este enfoque fue defendido también por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), según el cual la

creación de una zona de libre comercio en la AEC ayudaría a consolidar las reformas económicas que muchos países habían emprendido unilateralmente. Un acuerdo comercial preferencial ayudaría a los países a desarrollar sus ventajas competitivas y a conquistar nuevos mercados para sus exportaciones. Una zona de libre comercio del Gran Caribe aumentaría también el interés de los inversionistas en la región. Un área de libre movimiento de bienes y de servicios que incluiría 200 millones de personas podría atraer a inversionistas interesados en establecer actividades de producción y de distribución en la zona.¹³

Esta idea de una “estrategia multilateral caribeña” fue finalmente predominante y los países de la AEC comenzaron en 1998 las negociaciones para una preferencia arancelaria regional (PAR) que permitiría establecer un espacio para la convergencia y un mínimo común denominador para negociar el ALCA.¹⁴ El proceso negociador no ha sido fácil. Al inicio de las negociaciones predominaba el optimismo, pues se percibía la PAR como el primer paso para fortalecer las relaciones comerciales entre los países de la AEC. Se señalaba que en sus inicios era posible que la PAR no tuviese un gran impacto para los países del G-3, el MCCA y la Caricom, aunque sus efectos para países como Cuba, Haití, Panamá y la República Dominicana podrían ser considerables.¹⁵

El optimismo de este enfoque fue predominante en la IV reunión del Comité Especial sobre Comercio, Desarrollo y Relaciones Exteriores celebrado en 1998. Existía entonces un consenso casi general sobre la conveniencia de implementar la PAR; incluso se presentó un primer proyecto de la PAR en el que se incluían diferentes márgenes de preferencias de diversas categorías de países:

1. México: 20% para Colombia y Venezuela y 40% para el MCCA, la Caricom, Cuba, Haití, Panamá y la República Dominicana.
2. Venezuela y Colombia: 10 % para México y 30 % para el MCCA, la Caricom, Cuba, Haití, Panamá y la República Dominicana.
3. El MCCA, la Caricom, Cuba, Haití, Panamá y la República Dominicana: 10 % para Colombia, México y Venezuela y 20% entre ellos.

El tratamiento preferencial debía alcanzar 6 dígitos del universo arancelario del sistema armonizado, con un limitado número de

excepciones que no debía exceder el 10 % en el caso de México, 15 % para Colombia y Venezuela y 20 % para el resto de los países de la AEC. Los negociadores también decidieron fijar un 50 % de valor agregado regional como base para establecer las normas de origen y poder beneficiarse de la PAR. Finalmente, los países de la AEC también convinieron en establecer un mecanismo de resolución de disputas de tipo bilateral o mediante los buenos oficios de la Secretaría General de la AEC.

En el V encuentro del Comité Especial, celebrado en Puerto España en 1999, desapareció el optimismo predominante en 1998. Algunos países manifestaron sus críticas a la forma como se estaba desarrollando la negociación de la PAR. Cuba, Colombia, Venezuela, la República Dominicana, Trinidad y Tobago, Santa Lucía, Aruba, las Antillas Holandesas, Francia y Jamaica apoyaban la PAR; en cambio, países como México, Costa Rica, El Salvador y Guatemala “enfaticaban su apoyo al proceso de integración regional, pero insistían en que, debido a los diversos escenarios de negociación existentes y a la atención dada a estas iniciativas, ellos no estaban en posición de aceptar la propuesta [de la PAR]”.¹⁶ Países como Aruba, Jamaica, Trinidad y Tobago y Santa Lucía solicitaron un período de tiempo para evaluar los efectos de la PAR en sus economías y su compatibilidad con la Organización Mundial del Comercio, el ALCA y la Convención de Lomé.

Las negociaciones comerciales son siempre complicadas, pero esto es particularmente válido para una región extremadamente diversa como la Cuenca del Caribe. El “retorno a la realidad” que tuvo lugar en 1999 era un desarrollo lógico del proceso negociador. En este encuentro, los países de la AEC comprendieron que los costos de establecer una PAR serían elevados para algunos de ellos, por lo cual decidieron adoptar una estrategia de “observar y esperar” los resultados de la primera fase de las negociaciones del ALCA. Esta situación complicó las discusiones de la PAR debido a la prioridad otorgada al proceso negociador de la integración hemisférica, lo que ha terminado por subordinar la agenda de negociaciones comerciales. En la segunda Cumbre de Presidentes de la AEC, celebrada en Santo Domingo en abril de 1999, se continuó expresando el compromiso de intensificar el comercio entre sus países, uno de cuyos mecanismos era la PAR. Sin embargo, ésta fue mencionada apenas una vez en la Declaración final de la Cumbre.

No sería sorprendente que la propuesta de la PAR fuese abandonada en el año 2000. Especialistas como Norman Girvan señalan que países con un peso significativo en la AEC nunca se comprometieron con la PAR. México reiteró varias veces su falta de interés de participar en la PAR, pues le otorgaba prioridad al ALCA, al acuerdo de libre comercio que negociaba entonces con la UE y a los acuerdos bilaterales con los países centroamericanos. Estos últimos tampoco mostraron ningún entusiasmo con la idea de crear la PAR, argumentado el gran esfuerzo diplomático que suponía para ellos las negociaciones del ALCA y la consolidación del MCCA. Ante la falta de interés de México y de los países centroamericanos, la CARICOM también redujo su interés en la PAR, pues ya había suscrito acuerdos comerciales con Colombia, Cuba, República Dominicana y Venezuela, además de tener una agenda de negociación que incluía al ALCA, las negociaciones con la UE y el perfeccionamiento del Mercado Común y la Economía Única entre sus miembros.¹⁷

NOTAS

- ¹ Demas William G and Jasper Scotland, “Experiences in Regional Integration and Cooperation: the Case of the Caribbean Community and Common Market (CARICOM), en Gautah, Altaf (editor), *Regional Integration: The Latin American Experience*, London, Third World Foundation for Social and Economic Studies, 1985, p. 169.
- ² Bryan, Anthony T. y Roget V. Bryan, *The Face of Regionalism in the Caribbean: the Western Hemisphere Dynamics*, The North- South Agenda Papers, 35, March, University of Miami, North- South Center, 1998, p. 15.
- ³ Cárdenas M., Ana Rita, “Acuerdos de nueva generación y especialización productiva: Colombia y Venezuela en el TLCG3 y frente al MERCOSUR”, en Lanzetta Mutis, Mónica (coordinadora), *Agenda de largo plazo de la relación colombo-venezolana en el marco de los procesos de integración latinoamericanos e hemisféricos*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Corporación Andina de Fomento - Cámara de Comercio e Integración Colombo Venezolana, 1997, p. 323.
- ⁴ Santana, Adalberto, “México en Centroamérica y el Caribe a fines del siglo XX”, *Cuadernos Americanos*, nueva época, 4:58, 1996, pp. 227-247; Zapata Martí, Ricardo, “Opciones de Centroamérica en sus relaciones comerciales con México. Oportunidades y retos”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, 19: 198-199, marzo-abril, 1994, pp. 3-13.
- ⁵ Guerra Borges, Alfredo, “México: integración hacia el sur”, *Comercio Exterior*, 46: 2, febrero, 1996, p. 62, Morales, Abelardo, “Costa Rica-México: el realismo de la amistad”, *Centroamérica Internacional*, 11, 1994, p. 6.
- ⁶ Chanona Burguete, Alejandro y José Ignacio Martínez Cortés, “Las relaciones de México con América Latina bajo un nuevo esquema de integración comercial”, en Benítez Manaut, Raúl y Rafael Fernández de Castro (coordinadores), *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del Siglo XXI*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2001, p. 81.
- ⁷ Naranjo, Fernando, “Hacia una nueva política centroamericana”, *Capítulos SELA*, 50, abril-junio, 1997, p. 174
- ⁸ Ídem.
- ⁹ Declaración de Nicaragua, septiembre de 1997, en línea, [http: www.sicanet.org.sv/documentos/index.html](http://www.sicanet.org.sv/documentos/index.html) (consulta: 15 de enero de 1998), Declaración de Santo Domingo, noviembre de 1997, en línea, [http: www.sicanet.org.sv/documentos/index.html](http://www.sicanet.org.sv/documentos/index.html) (consulta: 15 de enero de 1998).

- ¹⁰ Villagrán Krammer, Jorge, “El dilema de Belice: ¿país caribeño o centroamericano?”, *Estudios Internacionales*, Guatemala, IRIPAZ, 2: 4, septiembre-diciembre, 1991, p.13.
- ¹¹ Acuerdo Marco de Cooperación entre los Gobiernos de Centroamérica, Belice y la República Dominicana, noviembre de 1997, (en línea), <http://www.sicanet.org.sv/documentos/index.html> (consulta: 15 de enero de 1998).
- ¹² Ceara Hatton, Miguel, *Hacia la preferencia arancelaria regional*, en línea, http://www.cieca.org/documentos/Preferencia_Arancelaria.asp, (consulta: 20 de septiembre de 1999).
- ¹³ Latin American Economic System (SELA), *Trade Liberalization among the ACS Countries. Initial Proposal*, SP/Di no. 3-99, March, Caracas, 1999, p. 3.
- ¹⁴ Ceara Hatton, Miguel, *Hacia la preferencia arancelaria regional*, op. cit., p. 2.
- ¹⁵ Association of Caribbean States, *Towards a Free Trade Area of the Wider Caribbean*, IV Meeting of the Special Committee on Trade Development and External Economic Relations of the ACS, Port of Spain, ACS, 1998.
- ¹⁶ Association of Caribbean States, *Caribbean Trade Preference*, en línea, <http://www.americasnet.net/headlines/eng/acsnegocios.htm> (consulta: 25 de septiembre de 1999).
- ¹⁷ Girvan, Norman, Discurso dado en el Seminario *Los procesos de integración regional: convergencia o divergencia*, Caracas, GRULAC/SELA/CAF; 17 de septiembre, 2002.

El ALCSA: un breve recuento del nuevo regionalismo sudamericano

Los orígenes de la propuesta

La propuesta de crear un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) a partir de la convergencia entre el Mercosur y la CAN fue presentada por el presidente Itamar Franco durante la VII reunión del Grupo del Río celebrada en Santiago de Chile en octubre de 1993. Franco proponía iniciar negociaciones para establecer un programa de desgravación arancelaria entre el Mercosur, la CAN y Chile. Se preveía una disminución de los aranceles de al menos el 80 % del valor del comercio recíproco y se aceptaba una lista de excepciones compuesta de ciertos bienes sensibles para los países miembros. En la propuesta original de Franco se incluía sólo la liberalización del comercio de bienes en un plazo de 10 años, excluyéndose los servicios.¹

La propuesta brasileña sorprendió a los socios del Mercosur, que no habían sido consultados al respecto. Sin embargo, los presidentes de los tres países socios de Brasil decidieron dar su apoyo en diciembre de 1994 y organizaron una conferencia “para definir las modalidades y los instrumentos del ALCSA”.² Los ministros de Relaciones Exteriores y Finanzas reunidos en Buenos Aires en marzo de 1994 anunciaron el apoyo formal al ALCSA, descrito como “un fin en si mismo, para facilitar el ingreso de la región en la economía del hemisferio y del mundo.”³

Este compromiso fue convertido en legislación del Mercosur en mayo de 1994, cuando el Grupo del Mercado Común sancionó una Decisión sobre el ALCSA. Las bases para las negociaciones fueron aprobadas en septiembre de 1994. El documento “Criterios Básicos para la

Negociación de Acuerdos de Libre Comercio entre el MERCOSUR y los demás Países Sudamericanos de la ALADI [Asociación Latinoamericana de Integración]” establece los mecanismos e instrumentos de negociación. Se confirma la idea original de favorecer la liberalización del comercio de bienes en un lapso de 10 años, aunque aceptando que este período puede variar según los países. El mecanismo de reducción arancelaria sería similar al implementado en el Mercosur; se procedería a una reducción general de todo el universo arancelario con una preferencia inicial de 40 % y se aceptaba sólo una lista de excepción para ciertos bienes sensibles, la cual no representaría en ningún caso más de 20 % del comercio entre los países socios.

La estrategia inicial propuesta por el Mercosur era una negociación 5+1 (Mercosur + países andinos). En la resolución número 919+5 del Grupo del Mercado Común se estableció el siguiente cronograma de negociación.⁴

1. Prórroga hasta el 31 de diciembre de 1996 de todos los acuerdos bilaterales entre cada uno de los Estados parte del Mercosur y de los demás países de la ALADI, así como los del artículo 25 del Tratado de Montevideo de 1980.

2. Continuación, hasta esa fecha, de las negociaciones con todos los países de la ALADI, con el propósito de negociar el patrimonio histórico y sustituir los acuerdos bilaterales existentes.

3. Acuerdos sobre esta renegociación del patrimonio histórico, que constituiría la primera etapa de una negociación más amplia destinada, en el caso de los países sudamericanos, a la constitución de una zona de libre comercio en 10 años.

4. Determinación de que los Estados parte del Mercosur tengan listas comunes consolidadas concedidas y recibidas.

5. Previsión de que tales preferencias puedan ser multilateralizadas por las partes y que las negociaciones en este sentido puedan contemplar excepciones.

6. Determinación de que en la negociación del patrimonio histórico se mantengan las observaciones y las cuotas establecidas y que el régimen se sujete a las normas de la ALADI, con precedencia para las condiciones de origen negociadas bilateralmente, en los casos en que fueren más restrictivas.

7. Previsión de que los productos incluidos en el Régimen de Adecuación que coincidan con los del patrimonio histórico se beneficiarán con algún porcentaje de preferencia vigente intra-Mercosur, de forma de evitar pre-

ferencia para terceros. Cuando exista coincidencia entre los productos del Régimen de Adecuación y la Preferencia Arancelaria Regional de la ALADI, prevalecerá el nivel acordado en esta última, salvo si supera la preferencia intra-Mercosur.

8. Determinar que las preferencias acordadas según tal proceso de multilateralización permanecerán en el mismo nivel hasta la adopción del programa de liberalización previsto en la fase siguiente de los acuerdos de libre comercio.

9. Las renegociaciones del patrimonio histórico con los países miembros de la ALADI se desarrollarán según el calendario definido hasta el 31 de diciembre de 1996 con:

- Chile y México
- Venezuela
- Bolivia y Colombia
- Ecuador y Perú

10. Proposición de que las negociaciones con Chile contemplen la celebración de un acuerdo de libre comercio.

11. Previsión de que con todos los otros países sudamericanos de la ALADI, con los cuales se renegociará en esta primera etapa exclusivamente el patrimonio histórico, se incluya en los respectivos Protocolos de renegociación el compromiso de dar continuidad, a lo largo de 1996, a las negociaciones sobre lo restante del universo arancelario, incluyendo las normas comerciales y los demás temas relacionados (servicios etc.), en el contexto del objetivo de celebrar acuerdos de libre comercio.

Los países del Mercosur tampoco esperaban que el ALCSA se estructurara aceleradamente como un bloque. Más bien deseaban establecer un sistema gradual en el que se incorporarían todos los países interesados en liberalizar su comercio, de acuerdo a sus condiciones específicas.⁵

La propuesta brasileña encontró una recepción positiva en los países andinos. Dos países en particular no escondieron su entusiasmo: Venezuela y Perú. Venezuela, que junto con Colombia constituye el eje más dinámico de la CAN, inició a partir del gobierno de Rafael Caldera (1994-1998) un acercamiento casi sin precedentes con Brasil. Caldera fue el invitado de honor de Itamar Franco en la celebración de la independencia brasileña en 1994 y en esa ocasión el gobierno venezolano anunció por primera vez su deseo de suscribir un acuerdo

de libre comercio con el Mercosur. Casi un año más tarde, el presidente Fernando Henrique Cardoso fue invitado a participar en la celebración de la independencia venezolana. En el Documento de Caracas, Cardoso y Caldera suscribieron una serie de acuerdos en materia comercial, de infraestructura y cooperación energética, confirmándose una vez más el deseo venezolano de asociarse al Mercosur.⁶

El ALCSA encontró también amplia recepción en Perú debido a la situación por la que atravesaba en la CAN, provocada por el conflicto con Venezuela a raíz del rechazo de este país al autogolpe de Alberto Fujimori en 1992 y a la negativa de Perú de incorporarse a la unión aduanera andina. Perú inició un proceso de búsqueda de nuevas alianzas en particular en el área del Asia Pacífico y en América del Sur. En mayo de 1996 el gobierno peruano comenzó negociaciones para establecer una zona de libre comercio con el Mercosur y el acercamiento a Brasil fue parte de esta estrategia. Ambos países tenían interés en constituir un corredor oceánico; en el caso de Brasil, para permitir el acceso de su *hinterland* al océano Pacífico, y en cuanto a Perú porque daría dinamismo a la región sur del país, donde coexisten las áreas más deprimidas con núcleos altamente desarrollados como Arequipa.⁷

Colombia y Ecuador fueron prudentes en extremo con la propuesta del ALCSA. Colombia decidió negociar debido, en parte, a la enorme interdependencia que tiene con Venezuela; no era concebible para Bogotá excluirse de un proceso en el que su socio natural en la CAN estaba incorporado; aunque el gobierno colombiano siempre ha manifestado su preferencia por una mayor integración con Estados Unidos y por un eventual ingreso al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Sin embargo, los países andinos decidieron negociar con el Mercosur en el nuevo Diseño Estratégico andino suscrito por los presidentes andinos, en Quito, en 1995, en el que se plantea “avanzar hacia la integración latinoamericana y hemisférica, otorgando prioridad a la profundización de la integración con Panamá y el Mercosur”.⁸ En base a este documento, la CAN aceptó la propuesta mercosuriana y se propuso negociar antes de 1997 una zona de comercio sudamericana. La Decisión 321 de la Comisión Andina planteaba la negociación del patrimonio histórico de la ALADI con el Mercosur y suscribir luego un acuerdo de libre comercio.⁹ Esta negociación se realizaría en dos

etapas: en la primera se abordarían cuestiones normativas como las reglas de origen, categorías arancelarias y cláusulas de salvaguardia; en la segunda se establecerían los mecanismos de reducciones arancelarias para los productos comercializados.¹⁰

La negociación entre la CAN y el Mercosur

Las negociaciones se iniciaron en febrero de 1995. El objetivo era suscribir una zona de libre comercio que incluyese además los servicios y las normas de origen. Este proyecto resultó ser extremadamente ambicioso pues se pretendía incorporar temas que no habían sido ni siquiera negociados al interior de cada grupo. En consecuencia, se decidió concentrarse en la negociación del patrimonio histórico de la ALADI, optándose por el modelo de negociación 4+1. A partir de 1997 se produjo un nuevo cambio de timón en el proceso negociador, retomándose la idea de establecer una zona de libre comercio entre ambos bloques mediante una negociación 1+1. Las diferencias sobre temas como el tratamiento a los países menos desarrollados, las normas de origen, las cláusulas de salvaguardias y el tratamiento de los sectores sensibles estancaron el proceso, lo cual condujo a un nuevo cambio en el esquema de negociaciones a partir de 1998. La meta era ahora negociar al mismo tiempo el patrimonio histórico y la zona de libre comercio, incluyéndose los servicios y la inversión recíproca.¹¹

En esta fase se pusieron en evidencia con toda crudeza las dificultades para alcanzar acuerdos. El primer problema se relacionó con el ritmo de la desgravación arancelaria, pues mientras la propuesta de la CAN era una reducción de 100% de los aranceles, el Mercosur estipulaba sólo entre el 30 y el 50 %.¹² El Mercosur defendió un acuerdo global que no excluyera sectores como el azúcar y el automotor, como lo solicitaba la CAN. También existían diferencias en cuanto al plazo de la desgravación arancelaria. El Mercosur proponía en sus inicios un plazo de 10 años, flexibilizándolo luego para extenderlo hasta entre 12 y 15 años. La CAN proponía, en cambio, entre 15 y 20 años. Esto no fue aceptado por el Mercosur, considerándolo excesivamente prolongado e incongruente con el proyecto del ALCSA de realizar la desgravación arancelaria en 10 años.¹³ De igual manera, el Mercosur rechazaba las demandas andinas de un tratamiento diferencial debido

a las asimetrías existentes entre las economías de ambos grupos; esta solicitud era contraria a la política del Mercosur de excluir cualquier política de este tipo.

El Mercosur también acusaba a los países andinos de pretender mantener su proteccionismo agrícola. La solicitud andina de mantener el sistema de franjas de precios era percibida como una exclusión de facto del sector agrícola del proceso de liberalización comercial, lo cual no podía ser aceptado por el Mercosur debido a su elevada competitividad en diversos rubros agrícolas.¹⁴

Los países de la CAN, por su parte, alegaban que las posiciones negociadoras del Mercosur eran excesivamente inflexibles; por ejemplo, el sistema de normas de origen único, con 60 % de insumos originarios nacionales, que proponía el Mercosur. La CAN favorecía en cambio un régimen diferenciado de entre 40 y 50% de contenido general o un régimen regional de 60 %, pero con uno especial de 50 % para Ecuador.¹⁵ De igual manera, la CAN apoyaba la consolidación lineal del patrimonio histórico de la ALADI y el tratamiento especial para los sectores industrial y agrícola. Estas diferencias obstaculizaron el proceso negociador, a pesar de lo cual en abril de 1998 ambos grupos anunciaron la firma del acuerdo marco de libre comercio en el que se establecían objetivos bastante amplios, que trascendían incluso la simple eliminación de aranceles, tales como:

1. Establecer un área de libre comercio en América del Sur a través de la expansión y diversificación del intercambio comercial y del fin de las restricciones al libre comercio recíproco.
2. Propiciar un marco jurídico e institucional que facilite la integración.
3. Gestionar el desarrollo y utilización de la infraestructura física “con especial énfasis en el establecimiento de los corredores de integración” a fin de bajar costos y generar ventajas competitivas en el comercio tanto regional como con terceros países.
4. Establecer un marco normativo para promover e impulsar las inversiones recíprocas entre las partes contratantes y los agentes económicos.
5. Promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica.
6. Acometer la coordinación de posiciones entre ambas partes frente los procesos de integración mundial y en los foros multilaterales.¹⁶

El anuncio del acuerdo difícilmente puede comprenderse sin considerar que en esos mismos días se celebraría la segunda cumbre hemisférica en Santiago de Chile. El acuerdo marco significó sustancialmente una prórroga del proceso de negociaciones iniciado en 1995. Ciertamente, incluyó nuevas metas que trascendían lo exclusivamente comercial;¹⁷ sin embargo, su objetivo principal fue determinar cómo avanzar en el libre comercio. En este sentido no es excesivamente innovador, porque confirma la estrategia de negociar el patrimonio histórico de la ALADI, como la primera fase del proceso de creación del área de libre comercio. Esta fase se iniciaría con la firma del acuerdo marco y debía concluir el 30 de septiembre de 1998. La segunda fase comprendía la negociación del programa de liberalización comercial que se iniciaría el 1 de octubre de 1998 y debía concluir a más tardar el 31 de diciembre de 1999. El proceso de liberalización comercial comenzaría en enero del 2000.

El calendario del acuerdo no pudo ser respetado debido a las diferencias entre el Mercosur y la CAN. En la cuarta reunión de negociación del patrimonio histórico celebrada en Lima, Perú, en septiembre de 1998, ya era evidente que no sería posible concluir la primera fase en la fecha prevista en el acuerdo marco. Se decidió entonces la prórroga de la negociación y de la vigencia del patrimonio histórico hasta el 31 de marzo de 1999. Esta prórroga resultó ser insuficiente como para permitir “desbloquear” las negociaciones. Según Fairlie Reinoso,¹⁸ los productos que tenían un acuerdo definitivo para febrero de 1999 eran pocos: 12 % de los bienes de la lista andina y un 8 % en la lista del Mercosur. La situación se agravó como consecuencia de la crisis económica y la devaluación del *real* en Brasil, que produjo un severo conflicto interno en el Mercosur.

Ante la parálisis del proceso negociador, Brasil decidió retomar el liderazgo en marzo de 1999. Brasilia propuso a los países andinos la negociación por separado de un acuerdo de libre comercio según la modalidad 4+1. Los países de la CAN aceptaron la propuesta, iniciándose la negociación en la cual, por un lado, se negociaba con Argentina, Paraguay y Uruguay y por el otro, con Brasil. Esto significó la modificación del calendario y de la estrategia establecida en el acuerdo marco de 1998, y la apertura de dos procesos paralelos de negociación.

Tras un rápido periodo de negociaciones, Brasil y los países andinos suscribieron un acuerdo de preferencias arancelarias en julio

de 1999. El éxito de la negociación condujo a Argentina a adoptar una estrategia similar e inició las negociaciones con la CAN en octubre de 1999, y en junio de 2000 ambas partes suscribieron un acuerdo de preferencias comerciales. Las negociaciones con Paraguay y Uruguay se han estancado. Sin embargo, los países de la CAN solicitaron la prolongación del patrimonio histórico. Paraguay aceptó la solicitud de los andinos y se comprometió a prorrogar su vigencia hasta el 31 de diciembre del 2001. El gobierno paraguayo también manifestó su interés en negociar en el más breve plazo un acuerdo de preferencias fijas con la CAN.¹⁹

En este contexto, el presidente Cardoso convocó a los presidentes andinos y del Mercosur para discutir en Brasilia sobre la paz, la democracia, la estabilidad y el desarrollo de América del Sur. En la cumbre también participó Chile, miembro asociado del Mercosur, y Surinam y Guyana, dos países que, a pesar de ser parte del Tratado de Cooperación Amazónica, han estado tradicionalmente aislados en la región e históricamente más cerca del Caribe insular.

La cumbre sudamericana se realizó en Brasilia entre el 31 de agosto y 1 de septiembre del año 2000. Como ha sido tradicional en este tipo de encuentros entre mandatarios sudamericanos y caribeños, en Brasilia se emitieron declaraciones en favor de la democracia, la paz y la justicia social en la región. En materia de integración, se decidió iniciar un proceso de negociaciones para establecer un ALCSA antes de enero de 2001. De igual manera, se apoyó el desarrollo de un Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, considerado un factor clave para el éxito de la integración comercial.²⁰

Todo este proceso representa el nacimiento de un nuevo regionalismo en el continente sudamericano. A pesar de las dificultades que ha experimentado la propuesta del ALCSA desde su anuncio por Itamar Franco, las negociaciones nunca se han detenido y los países involucrados han mostrado una gran flexibilidad para adoptar nuevas estrategias cuando el desarrollo de los acuerdos estuvo amenazado. Existen ciertamente incentivos importantes para negociar el ALCSA, siendo el más significativo el escenario del ALCA con Estados Unidos y la consecuente necesidad de incrementar el poder de negociación de América del Sur. Sin embargo, otros factores obstaculizan el proceso. Los diferentes intereses geopolíticos, los patrones de comercio de los

países de la región, los problemas de asimetrías y de especialización, las diferencias institucionales o la simple crisis política interna en países como Colombia o Ecuador, son factores que dificultan la negociación del ALCSA.

Las negociaciones entre la CAN y el Mercosur no se detuvieron pero recién el 16 de diciembre de 2003 se firmó un Acuerdo de Complementación Económica para la creación de una zona de libre comercio. Se estableció como fecha para la entrada en vigor del acuerdo el 1 de julio de 2004, lo que permitirá crear un mercado de 350 millones de personas.

El Acuerdo de Complementación Económica entre el Mercosur y la CAN²¹

En el artículo 1 del acuerdo de complementación entre ambos grupos se proponen como objetivos:

1. Establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física que contribuya a la creación de un espacio económico ampliado para facilitar la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos, en condiciones de competencia entre los países.
2. Formar un área de libre comercio mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y de las no-arancelarias que afecten al comercio recíproco.
3. Alcanzar el desarrollo armónico en la región, tomando en consideración las asimetrías derivadas de los diferentes niveles de desarrollo económico de las Partes Signatarias;
4. Fomentar el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, con especial énfasis en el establecimiento de corredores de integración que permitan la disminución de costos y la generación de ventajas competitivas en el comercio regional recíproco y con terceros países fuera de la región.
5. Impulsar las inversiones entre los agentes económicos de los países.
6. Favorecer la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica;
7. Promover consultas, cuando corresponda, en las negociaciones comerciales que se efectúen con terceros países y agrupaciones de países extrarregionales.

En el artículo 3 se señala el compromiso de establecer una Zona de Libre Comercio a través de un Programa de Liberación Comercial, que se aplicará a los productos originarios y procedentes de los territorios de las Partes. Tal Programa consistirá en desgravaciones progresivas y automáticas, aplicables sobre los aranceles vigentes para la importación de terceros países en cada parte, al momento de la aplicación de las preferencias de conformidad con lo dispuesto en sus legislaciones. En el artículo 4 se aclara que a los efectos de implementar el Programa de Liberación Comercial, las Partes Signatarias acuerdan entre sí los cronogramas específicos y sus reglas y disciplinas, contenidos en el Anexo II. Este aspecto no debe soslayarse, pues a diferencia de los tratados constitutivos del G-3 o el Mercosur, el Acuerdo CAN–Mercosur no tiene en su cuerpo legal incluido el programa de desgravación comercial, que debe ser establecido por negociadores de los países miembros. El Secretario General de la CAN, Allan Wagner, aseveró, no obstante, que se trata de poner los productos y los requisitos de origen en los formatos y cronogramas respectivos y se presentarán a la ALADI para su posterior protocolización. “Son trabajos meramente administrativos para que el Acuerdo de Libre Comercio entre en vigencia el 1 de julio”, afirmó.²²

El Acuerdo es para regular aspectos como las normas de origen, trato nacional, medidas antidumping y compensatorias, las prácticas restrictivas al libre comercio, servicios, medidas sanitarias, infraestructura, lo que lo convierte en un ejemplo típico de los tratados comerciales de nueva generación. El Tratado establece un sistema de administración de la zona de libre comercio y medidas para la solución de controversias.

La firma del Acuerdo es ciertamente un logro, luego de un largo y difícil proceso de negociación en el cual existieron diferencias técnicas importantes. Una de ellas se refiere a las exigencias de los países de mayor desarrollo industrial con respecto a las normas de origen. La ALADI establece un 50% de contenido regional para que un producto sea considerado como originario de la zona mientras que el Mercosur, en cambio, exige un 60 %. Ésta ha sido una de las dificultades más importantes de la negociación, pues los países andinos están poco dispuestos a adoptar normas de origen que serían perjudiciales para su desarrollo industrial y el crecimiento de sus exportaciones manu-

factureras.²³ A pesar de la firma del acuerdo los requisitos específicos de origen deben ser aún negociados.

Las Cumbres Sudamericanas

Nacida como una propuesta del presidente Cardoso, la primera cumbre sudamericana se realizó en Brasilia en septiembre de 2000. Aunque en 1999, durante la XVI Cumbre Presidencial del Mercosur, el presidente de Bolivia Hugo Banzer había propuesto crear un “Mecanismo de Diálogo y Concertación Política para la Integración Suramericana”, la iniciativa del presidente brasileño logró reunir a todos los jefes de Estado de la región y, por primera vez, a los Primeros Ministros de Guyana y Surinam.

Los objetivos de la Cumbre fueron amplios (véase cuadro 1), pero en el fondo predominó la idea de crear un nuevo concepto de región en América del Sur que uniera a los espacios andino, amazónico y del Cono Sur para transformarlos en el espacio sudamericano. El trasfondo del asunto era crear y consolidar en la parte sur del hemisferio una alianza entre los países que les otorgase un mayor poder de negociación frente a Estados Unidos, no sólo en el proceso de negociaciones del ALCA sino también en el tratamiento de complejos temas como el Plan Colombia.

Cuadro 1

Objetivos de la Cumbre Sudamericana (2000)

- | |
|--|
| 1. Convertir a Sudamérica en un espacio en el que predomine la democracia, la paz, la solidaridad, la integración y un desarrollo económico y social compartido. |
| 2. Avanzar en la cohesión de América del Sur de manera de favorecer su inserción en la economía mundial. |
| 3. Coadyuvar a enfrentar en mejores términos la globalización. |
| 4. Apoyar la consolidación e instrumentación de una identidad sudamericana. |

La Cumbre concluyó con el “Comunicado de Brasilia”, en el que se delinearon los pilares del nuevo regionalismo sudamericano:²⁴

- La democracia como fundamento y marco institucional.
- El comercio en sentido amplio como vehículo y medida.
- La infraestructura de integración como condición necesaria.
- La lucha contra el narcotráfico y delitos conexos.
- La información, conocimiento y tecnología como claves para una mejor participación en un mundo globalizado.

En el Comunicado de Brasilia se identificaron acciones y procesos necesarios en la construcción del nuevo regionalismo sudamericano (véase cuadro 2).

Cuadro 2

Cumbre Sudamericana (2000): Acciones y Procesos

1. Adopción de la cláusula democrática para América del Sur.
2. Creación de una zona de paz sudamericana.
3. Establecimiento en el corto plazo de una zona de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR.
4. La instrumentación del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA).
5. Creación de redes cooperativas de investigación en áreas estratégicas y otras modalidades de cooperación entre los países.

También se tomaron cuatro decisiones importantes en el proceso de construcción de un espacio sudamericano:²⁵

- Consenso para construir en 2002 un sistema sudamericano de cooperación económica y política entre los países miembros, a través de la creación de una zona de libre comercio.
- Ejecutar en un lapso de 10 años programas de integración física (desarrollos viales, ferroviarios, de electricidad y telecomunicaciones) de la región, con el apoyo del BID.

- Condicionar la participación en el espacio sudamericano a la existencia de regímenes democráticos.
- Cooperar en la lucha contra el crimen organizado, incluyendo el narcotráfico.

El proceso iniciado en Brasilia se continuó en la II Cumbre Sudamericana, celebrada en Guayaquil, en julio de 2003. Esta reunión se celebró en un contexto internacional diferente al de su predecesora, todavía marcada por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. En este contexto, se confirmó el compromiso de convertir a América del Sur en una zona de paz, democracia, cooperación solidaria, integración, seguridad e infraestructura para un desarrollo sustentable y compartido.²⁶

En la Cumbre de Guayaquil se reafirmó el compromiso de establecer un espacio sudamericano que permitiese a la región, por un lado, promover la integración regional y la cooperación como mecanismos para alcanzar el desarrollo y la estabilidad de los países y, por otro lado, fortalecer su posición en las negociaciones hemisféricas y multilaterales. En este sentido, en Guayaquil se alcanzaron ciertos logros, entre los que se puede mencionar:

1. Declaración sobre la zona de paz sudamericana.
2. Avance en el mecanismo de diálogo y concertación política creado en julio de 2001, para fomentar la coordinación de posiciones en temas de interés común.
3. Progresos en el IIRSA, con la identificación de 162 proyectos de transporte, energía y telecomunicaciones.
4. Firma del “Memorando de Entendimiento sobre Desarrollo de Infraestructura de Conexiones para Transporte entre Bolivia y Chile”.
5. Compromiso de los Ministros de Relaciones Exteriores de Guyana y Venezuela de establecer un Comité Técnico que examine la conexión directa entre ambos países.

La Cumbre Sudamericana de Brasilia tuvo importantes implicaciones geopolíticas. En primer lugar, muestra la mayor asertividad de la política exterior brasileña, que busca consolidar a Brasil como un actor importante no sólo en el hemisferio sino también en el mundo en desarrollo. En segundo lugar, la Cumbre puso en evidencia que

los países sudamericanos están uniendo sus esfuerzos para superar su tradicional balcanización y fortalecer su presencia en el continente. En tercer lugar, significó un ejemplo más del acercamiento de Brasil y sus vecinos hispanohablantes, cuyas interacciones fueron tradicionalmente limitadas y ahora se proponen crear una nueva comunidad.²⁷ La continuación del proceso en la Cumbre de Guayaquil expresó la voluntad de promover un nuevo concepto de región en América del Sur aunque se registra una pérdida de dinamismo con relación al año 2000.

La realidad es que la construcción de un espacio sudamericano no es un proceso fácil. Como señala Serbín, existen trabas e incompatibilidades que determinaron ciertas “discrepancias” en las negociaciones y retrasaron la firma del acuerdo de libre comercio entre la CAN y el Mercosur.²⁸ Una primera dificultad es de tipo institucional. Los dos procesos de integración existentes en América del Sur tienen tipos de estructura institucional en extremo distintos. La CAN, con un acervo de más de treinta años de existencia, ha logrado crear un marco institucional y complejo en el que se ha admitido la existencia de instituciones supranacionales. En cambio, el Mercosur es un proceso en esencia intergubernamental, carente prácticamente de alguna forma de supranacionalidad.²⁹ Es difícil prever cómo dos modelos institucionales tan diversos puedan converger en una eventual ALCSA.

Un segundo aspecto que debe ser considerado son las diferencias en las estructuras económicas de los países que constituyen la CAN y el Mercosur. En este último participan dos economías muy importantes en América Latina y el Caribe. Brasil es una potencia industrial y uno de los llamados “países emergentes”, mientras que Argentina, a pesar de su crisis actual es uno de los países líderes de la región. En la CAN, en cambio, se agrupan economías medianas y pequeñas. Colombia y Venezuela son los que han logrado alcanzar un mayor desarrollo económico, mientras que países como Bolivia tienen un menor grado de desarrollo económico y social.³⁰

Una tercera diferencia es el patrón de relacionamiento externo de ambos grupos. Los países de la CAN, en particular Colombia y Venezuela, tienen como su primer socio comercial a Estados Unidos. Durante la década de 1990, más del 46% de las exportaciones tenía como destino Estados Unidos y Canadá, el 16% se dirigía a la UE y apenas el 5% a Asia. El patrón de relaciones comerciales del Mercosur

es, en cambio, más diversificado. Durante los años noventa, menos del 18% de las ventas mercosurianas tenía como destino el mercado de Estados Unidos; casi 27% se dirigía al mercado de la UE y 10 % a Asia.³¹

De igual manera, el intercambio comercial entre ambos grupos es escaso. Según Andrés Serbin, en 1996 las exportaciones del Mercosur a la CAN representaron apenas un 4,2% de sus exportaciones totales (US \$3.200 millones). En 1999, las exportaciones que la CAN enviaba al Mercosur representaban apenas el 2,5 % de sus exportaciones totales.³² Esto ocurre a pesar de que durante el período 1987–2000 crecieron a una tasa anual promedio de 10 %, aumentando de 670 millones a 2.267 millones.³³ Un estudio de Guillermo Hilcoat y Nicole Madariaga confirma el escaso intercambio entre ambos grupos en la década de 1990. En lo referente a las exportaciones y en promedio, el Mercosur absorbió apenas el 4.4% de las andinas, mientras que la CAN representó el 4.4% de las exportaciones mercosurianas. En cuanto a las importaciones, el Mercosur representó el 7.7% de las importaciones andinas, mientras que del total de las importaciones del Mercosur las originarias de la CAN representaron el 2.7%.³⁴

NOTAS

- ¹ Denot Medeiros, José Arturo, “A area de livre comércio sul-americana : imperativo e a lógica de cooperação econômica regional”, *Boletim de Integração latinoamericana*, Brasília, 13, abril –junio, 1994, en línea, <http://www.mre.gov.br/unir/webunir/Bila> (consulta: 27/03/01).
- ² Chalout, Ives, “O MERCOSUL e a ALCSA”, *Boletim de Integração latinoamericana*, Brasília, n° 15, outubro – dezembro, 1994, <http://www.mre.gov.br/unir/webunir/Bila> (consulta: 27/03/01).
- ³ Barbosa, Rubens Antonio, “Area de Livre Comércio da América do Sul: conformação de um novo espaço econômico”, *Boletim de Integração latinoamericana*, Brasília, 18, janeiro – junho., 1996, en línea, www.mre.gov.br/unir/webunir/Bila (consulta: 27/03/01).
- ⁴ *Ibíd.*
- ⁵ Parente de Mello, Isabel, “A inserção do Mercosul na economía mundial”, en Salazar P. Brandão et Lia Valls Pereira (organizadores), *Mercosul: perspectiva da integração*, Rio de Janeiro, Editora de Fundação Getulio Vargas, 1997, 2da edición, p. 81.
- ⁶ Véase Hugeny, Clodoaldo, “La dimensión sudamericana de la diplomacia brasileña”, *Mundo Nuevo*, XVIII: 4 (70), octubre-diciembre 1995, pp. 99-111.
- ⁷ Fairlie Reinoso, Alain, *Las relaciones Grupo Andino – Mercosur. Opciones de integración para Perú en un contexto de apertura*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, 1997, p. 150.
- ⁸ Gutiérrez, Alejandro, “La Comunidad Andina de Naciones: el difícil camino de la integración regional”, en Briceño Ruiz, José (compilador), *Escenarios de la integración regional en las Américas*, Mérida, Universidad de los Andes, 1999, p. 284.

- ⁹ Marín, Rolando, *La “Unión Sudamericana”. Alternativa de integración regional en el contexto de la globalización*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2000, p. 115.
- ¹⁰ *Ibidem*, pp. 113-114.
- ¹¹ Fairlie Reinoso, Alan, *Las relaciones Comunidad Andina, Unión Europea y la zona de libre comercio del sur*, Documento de Trabajo 181, Pontificia Universidad Católica del Perú, enero 2000, p. 36, en línea, <http://www.pucp.edu.pe/economia:pdf/DDD181.pdf> (consulta : 15 de marzo de 2001).
- ¹² *Ídem*.
- ¹³ Grandi, Jorge y Daniel Schutt, “Radiografía de un gigante emergente: balance de siete años del MERCOSUR, en Briceño Ruiz, José (compilador), *Escenarios de la integración regional en las Américas*, Mérida, Universidad de los Andes, 1999, p. 345.
- ¹⁴ Hillcoat, Guillermo, “El relacionamiento externo del MERCOSUR: avances y perspectivas”, en Briceño Ruiz, José (compilador), *Escenarios de la integración regional ...*, op. cit., p. 378
- ¹⁵ Grandi y Schutt, “Radiografía de un gigante emergente...”, op. cit., p. 345.
- ¹⁶ Acuerdo Marco para la Creación de una Zona de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, abril 1998, línea, <http://www.comunidadandina.org> (consulta: 15 de mayo de 2004).
- ¹⁷ Por ejemplo, el establecimiento de un marco jurídico e institucional de cooperación e integración física, la promoción de la complementación e integración industrial, la firma de acuerdos de promoción y protección de las inversiones y para evitar la doble tributación y la cooperación científica y tecnológica.
- ¹⁸ Fairlie Reinoso, op. cit., p. 43.
- ¹⁹ Secretaría General de la Comunidad Andina, *Acciones en materia de negociaciones comerciales de la Comunidad Andina con Terceros en los últimos meses*, (en línea), <http://www.comunidadandina.org/document/estu/nego.htm> (consulta: 27 de marzo de 2001).
- ²⁰ Alegrett, Sebastián, “El momento sudamericano”, *Boletín sobre Integración Latinoamericana*, Caracas, 38, septiembre 2000, en línea, <http://lanic.utexas.edu/~sela/integra/integra38.htm> (consulta: 30 de noviembre de 2000).

- ²¹ Esta sección se basa en el Acuerdo de Complementación Económica entre el Mercosur y la Comunidad Andina, diciembre, 2003., en línea, [http: www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) (consulta: 15 de mayo de 2004).
- ²² CAN, Nota de Prensa, en línea, [http: www.comunidadandina.org/prensa/notas/np5-4-04b.htm](http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np5-4-04b.htm) (consulta: 14 de abril de 2004).
- ²³ Toro Guerrero, Luis A, “Potenciales efectos de un área de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR”, en Behar, Jaime, Rita Giacalone y Noemí Mellado (editores), *Integración regional de América Latina: proceso y actores*, Estocolmo, Instituto de Estudios Latinoamericanos Universidad de Estocolmo, Grupo de Integración Regional, Universidad de los Andes, Mérida, Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad de la Plata, 2001, p. 53.
- ²⁴ Serbín Bartosch, Andrés, “El largo (y difícil) camino hacia una integración sudamericana”, en Ahumada, Consuelo y Arturo Cancino (editores), *Comunidad Andina y MERCOSUR en la perspectiva del ALCA*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2003, p. 33.
- ²⁵ *Ibíd*em, p. 35.
- ²⁶ *Ibíd*em, p. 35.
- ²⁷ Roelofse-Campbell, Zélia, “The South American Summit: a new era for Brazilian foreign policy”, *UNISA Latin American Report*, University of South Africa Centre for Latin American Studies, 16: 2, 200, p. 65.
- ²⁸ Serbín Bartosch, *op. cit.* p. 26.
- ²⁹ *Ídem.*
- ³⁰ *Ibíd*em, p. 26-27.
- ³¹ *Ídem.*
- ³² *Ídem.*
- ³³ Toro Guerrero. Luis A., “Dos escenarios alternativos de una acuerdo de libre comercio entre CAN y el MERCOSUR: con o sin ALCA”, en Giacalone, Rita (editora), *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA*, Mérida, Universidad de Los Andes, 2003, p. 76.

- ³⁴ Hillcoat, Guillermo y Nicole Madariaga, “Aplicación de un modelo gravitacional a la liberalización potencial del intercambio bilateral CAN-MERCOSUR”, en Giacalone, Rita (editora), *CAN-MERCOSUR a la sombra ...*, op. cit., p. 110.

Capítulo XVI

La evolución de la integración en América del Norte y sus efectos para México

Estructura del TLCAN

El TLCAN está constituido por un preámbulo y veintidós capítulos, agrupados en ocho partes. En el preámbulo se establece el compromiso entre los tres países que lo integran (EEUU, Canadá y México) de promover el empleo y el crecimiento económico de América del Norte, a través del comercio y la inversión. La primera parte del tratado contiene los objetivos y definiciones generales, dedicándose una buena parte a las reglas de origen y las salvaguardas. En las partes siguientes se regula el comercio de bienes, barreras técnicas, compras gubernamentales, inversiones y comercio de servicios, propiedad intelectual, solución de controversias y disposiciones finales.¹

EL TLCAN no es un acuerdo totalmente independiente, sino que muchas de sus disposiciones están vinculadas directa o indirectamente con la normativa del GATT, sus códigos subsidiarios y otros convenios internacionales. Otras disposiciones remiten a las constituciones, leyes y regulaciones de los tres países miembros a nivel de los gobiernos federal, estatal, provincial y municipal.²

El TLCAN es un acuerdo amplio con diversos propósitos y objetivos (véase cuadro 1 y 2), expresamente señalados en el preámbulo. Sin embargo, su objetivo general es la conformación de una zona de libre comercio en un lapso de 15 años. A diferencia de otras experiencias de integración en Europa y en América Latina, no se plantea la meta de crear una unión aduanera o un mercado común. En particular,

Estados Unidos excluye cualquier posibilidad de trascender a una mayor profundización de la integración, rechazando las propuestas de crear un Mercado Común planteadas por el presidente mexicano Vicente Fox Quesada. En el TLCAN tampoco se prevé la integración política y se rechaza cualquier forma de supranacionalidad. Aunque en el tratado se reconocen las asimetrías existentes entre los países miembros, no se establecen mecanismos globales de compensación; a los países menos desarrollados simplemente se les otorgan plazos de adaptación y la posibilidad de compensaciones nacionales.³

Cuadro 1

Objetivos del TLCAN

1. Crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y los servicios producidos en sus territorios.
2. Reducir las distorsiones en el comercio.
3. Desarrollar sus respectivos derechos y obligaciones derivadas del GATT y de otros acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación internacional
4. Empezar todo lo anterior de manera congruente con la protección y conservación del medio ambiente.
5. Promover el desarrollo sostenible.
6. Reforzar la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental.
7. Proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos de los trabajadores.

Fuente: preámbulo del TLCAN.

Cuadro 2

Objetivos del TLCAN

1. Eliminar los obstáculos al comercio.
2. Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión.
3. Proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual.
4. Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias.

Fuente: artículo 102 TLCAN.

El TLCAN es un acuerdo extremadamente meticuloso en la regulación del libre comercio, lo que lo convierte en un texto extenso con más de dos mil artículos y una cantidad considerable de anexos. Se regula el comercio de bienes a los mercados, la normas de origen, la administración aduanera, normas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, las compras gubernamentales, los servicios, la propiedad intelectual y el sistema de solución de controversias. También reglamenta aspectos sectoriales como los textiles y prendas de vestir, los productos automotores, la agricultura, transporte terrestre, telecomunicaciones.

Para alcanzar la meta de libre comercio se establece un programa de eliminación de aranceles para aquellos bienes que sean considerados provenientes de América del Norte, conforme a las reglas de origen. En el TLCAN se contemplan varios calendarios específicos para proceder a la liberalización, pues algunos aranceles se eliminarían de forma inmediata y otros de forma gradual, en cinco o diez etapas anuales iguales. Los productos sensibles serán desgravados en un plazo de 15 años mediante reducciones anuales iguales.⁴

En este sentido, en el TLCAN se establecen 5 categorías:

- Categoría A: los aranceles aduaneros serán eliminados por completo y dichos bienes quedarán libres de aranceles a partir del 1 de enero de 1994.

- Categoría B: los aranceles aduaneros serán eliminados en cinco etapas iguales a partir del 1 de enero de 1994, y deben estar libres de aranceles a partir del 1 de enero de 1998.
- Categoría C: los aranceles aduaneros serán eliminados en diez etapas anuales a partir del 1 de enero de 1994, y deben estar libres de aranceles a partir del 1 de enero de 2003.
- Categoría C+: los aranceles aduaneros serán eliminados en quince etapas anuales a partir del 1 de enero de 1994, y deben estar libres de aranceles a partir del 1 de enero de 2008.
- Categoría D: los bienes que ya reciben un trato de exención de aranceles aduaneros continuarán recibiendo trato libre de impuestos.⁵

Los bienes incluidos en cada una de estas categorías son incluidos en un anexo que ocupa centenares de páginas. Como señala un documento del SELA, “basta decir que para cada país existe una correlación aproximada entre la sensibilidad percibida por una industria ante la competencia de las importaciones, y el período concedido para realizar los ajustes necesarios de un libre mercado”.⁶

Dos normas fundamentales sustentan el TLCAN: el trato nacional y la cláusula NMF.

El trato nacional, establecido en el artículo 102, contempla que “cada parte otorgará trato nacional a los bienes de la otra parte”. Esto se extiende a los estados y provincias, lo que supone “un trato no menos favorable que el trato más favorable que dicho estado o provincia conceda a cualesquiera bienes similares, competidores directos o sustituidos, según el caso, de la Parte de la cual sea integrante”. Por ejemplo, el estado de Nueva York debe extender a los bienes originarios de la provincia de Québec o al estado de Oaxaca el mismo trato que otorga a los provenientes del estado de California.⁷

La cláusula NMF obliga a las Partes a concederse entre sí un trato igualmente favorable al que dichas partes extiendan a cualquier otro país en relación con la aplicación de derechos de importación y otras regulaciones comerciales.

De este breve análisis es fácil inferir el carácter exclusivamente comercialista del TLCAN, aunque se trate de un comercialismo nuevo que no se limita a eliminar aranceles sino que regula otros aspectos sensibles de la economía bajo la premisa de que éstos están relacionados con el comercio. El TLCAN puede ser descrito como un acuerdo

propio de un capitalismo anglosajón, individualista y desreglamentado, que no incorpora temas como lo social, lo político o cultural.⁸

Evaluando al TLCAN

El régimen de libre comercio

Diversos estudios coinciden en señalar que el TLCAN ha generado un mayor intercambio comercial entre los tres socios. En un estudio publicado en 1997, Deblock y Brunelle⁹ señalaban que se había producido un incremento en el comercio entre los tres países, aunque en el caso de Canadá y México esto se explicaba por la debilidad de las monedas de ambos países. En este escenario, señalaban Deblock y Brunelle, “ha sido el país menos abierto y que muestra peores resultados en su plano exterior, es decir Estados Unidos, el que ha tenido los mejores resultados desde la vigencia del TLCAN en términos de crecimiento del PIB, de creación de empleo”¹⁰

Alberto Arroyo Picard reconoce que durante el período 1994-2000 del TLCAN, México tiene un superávit comercial con Estados Unidos de 73,003 millones de dólares. Sin embargo, para este autor, esto debería ser lo normal pues México surte a Estados Unidos de petróleo y tiene una extensa relación maquilera.¹¹ Con Canadá, en cambio, el comercio es aún poco significativo. El comercio mexicano-canadiense, según Alberto Arroyo, se ha mantenido en cifras poco significativas, representando apenas el 1.94% del comercio mexicano¹². En la relación con Canadá predomina un pequeño déficit comercial de 669 millones de dólares. Solamente existió superávit entre 1995 a 1997, en gran medida debido a la recesión provocada por la crisis de 1995.¹³

En un trabajo de Alejandro Díaz Bautista, se señala que como resultado del TLCAN, América del Norte se ha convertido en una de las regiones más integradas del planeta. Para el año 2000, la tercera parte del comercio total de la región se realizó entre los tres miembros del Tratado. Entre 1994 y el año 2000 el intercambio comercial de México con sus socios se triplicó, alcanzando los 275.000 millones de dólares y el intercambio entre los tres países alcanzó los 659.000 millones, 128.2 % más que 1993¹⁴ (véase cuadro 3).

Cuadro 3

Intercambio Comercial TLCAN 1993-2000 Millones de dólares

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Comercio Trilateral	301.1	352.1	391.6	435.2	495.2	527.9	588.8	659.2
México-EE.UU	85.2	104.3	115.5	140.5	167.9	187.8	215.0	263.5
México-Canadá	4.1	4.9	5.3	6.2	7.0	7.4	9.3	12.1

Fuente: Díaz Alejandro, 2003, p. 1094.

Estas cifras no revelan una variación extraordinaria en el patrón de comercio previo al TLCAN, que se caracterizó por un crecimiento constante, en buena parte debido al desmontaje arancelario unilateral de México y a la expansión de su industria maquiladora, fenómenos que precedieron a la firma del Tratado. Sidney Weintraub¹⁵ señala que para 1993 los aranceles promedio eran de 4% para Estados Unidos, 10% para México y un nivel intermedio para Canadá. Esta situación se acentuó en 1997 cuando el arancel promedio en bienes no agrícolas fue de 1.4 % para Estados Unidos, 7.1 % para México y un punto intermedio para Canadá.

En el primer año de vigencia del TLCAN se produjo un déficit estadounidense en su comercio con México, generando un debate sobre los efectos generales en la economía del país, en particular en lo referente a la creación de empleos. Durante la campaña de los gobiernos de George Bush y William Clinton se argumentó que cada 1.000 millones de dólares adicionales producto de las exportaciones hacia los socios del TLCAN lograría crear 20.000 empleos en Estados Unidos. Este razonamiento se convirtió en una espada de Damocles para el gobierno estadounidense porque en 1995 las exportaciones de Estados Unidos se redujeron en 50.000 millones de dólares. Entonces, los grupos opuestos al libre comercio acudieron al mismo argumento pero en sentido inverso. Señalaron que por cada 1.000 millones de dólares que se dejaban de exportar se perdían 20.000 empleos en Estados Unidos, indicando que sólo en 1995 el TLCAN habría causado la pérdida de 100.000 empleos.¹⁶ Así, por ejemplo, un informe del

grupo anti-TLCAN Public Citizen, basándose en el argumento del déficit comercial de los primeros treinta meses del TLCAN, estimó la pérdida de más de un millón de empleos.¹⁷

De esta manera, el mantenimiento de una situación deficitaria en el comercio con México fortaleció a los grupos anti-TLCAN estadounidenses, confirmando sus previsiones sobre la pérdidas de empleo en su país. Ante este escenario la administración Clinton modificó de forma sutil el argumento inicial. A partir de 1995 el alegato ha sido que si bien es cierto que ha ocurrido una disminución de las exportaciones hacia México, los montos de bienes exportados son superiores a los existentes antes de la implementación del acuerdo de libre comercio.¹⁸

La nueva explicación no termina de convencer a quienes se oponen al TLCAN y, por ello, sus partidarios han tratado de explicar el asunto en términos más teóricos. Tal es el caso de Sydney Weintraub, quien considera que la existencia de un déficit comercial no es un argumento válido para evaluar el TLCAN desde el punto de vista económico. En su opinión, “la variación del saldo bilateral del comercio de mercancías no constituye un indicador significativo del valor de un acuerdo comercial. Por otra parte, no existe una relación automática entre el incremento del valor de la exportación y la creación de empleo.”¹⁹ Ciertamente, no existe consenso entre los especialistas sobre la existencia de una relación concomitante entre déficit comercial y desempleo, pero tampoco predomina la unanimidad respecto al argumento contrario; vale la pena recordar que el mismo Weintraub, quien en 1997 no pensaba que existe una relación automática entre saldo comercial y empleo, opinaba diferente en 1993 cuando expresó que “el incremento de las exportaciones estadounidenses hacia México ha seguramente contribuido a la creación de trabajos en Estados Unidos, así como un incremento de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos ha creado trabajos en el sur de la frontera”.²⁰

Otro elemento importante en la discusión sobre este crecimiento del intercambio comercial es si ha sido beneficioso para los países del TLCAN o ha ocurrido a expensas de países no miembros. Este aspecto supone un retorno al viejo debate “vineriano” sobre la creación y la desviación de comercio en las uniones aduaneras. Las evaluaciones realizadas son contradictorias; algunos coinciden en considerar al TLCAN un esquema predominantemente beneficioso para los tres países

y para el resto del mundo, puesto que el crecimiento del comercio no se ha producido a expensas de terceros debido fundamentalmente a los bajos niveles arancelarios existentes previamente en Norte América. Whalley²¹ afirma que el peso del factor desviación de comercio es poco importante en el TLCAN y en su lugar se debe evaluar el precio que los socios pagan a Estados Unidos por gozar de un acceso más amplio a su mercado. Sin embargo, el especialista coreano Won-Ho Kim sostiene que sí se ha producido una desviación de comercio a expensas de ciertos países asiáticos y de la Cuenca del Caribe. En 1996, México superó a China como principal oferente de textiles y prendas. Una importante proporción del comercio textil entre Estados Unidos y los países de Centroamérica y el Caribe insular se ha convertido en comercio estadounidense–mexicano.²²

Otros autores consideran que la variable creación de comercio *vs* desvío de comercio debería ser incluida al analizar el incremento del comercio intrazonal norteamericano, y conduciría a indagar el efecto del libre comercio sobre el proceso industrial mexicano, los costos en materia de empleo en Canadá y Estados Unidos, la factura que los socios menores deben pagar al socio mayor por el libre comercio en términos de un régimen extremadamente flexible en materia de inversiones y propiedad intelectual, etc. Sin embargo, como el TLCAN es un esquema de integración norte-sur, lo que implica socios de distintos niveles de desarrollo, el análisis puede ser difícil de realizar al excluirse la premisa vineriana de juntar países con similitudes en este sentido.²³ Otro factor que es necesario evaluar es el efecto del TLCAN en la instauración de un ambiente de libre competencia en la región. Uno de los argumentos utilizados por los defensores del TLCAN en Canadá y México era que los protegería contra el neo-proteccionismo unilateral de Estados Unidos. Sin embargo, la experiencia de integración bilateral entre Canadá y Estados Unidos no había podido evitar que Washington acudiera a represalias comerciales. Acudiendo al impreciso concepto de “subsidio”, la administración comercial estadounidense ha arremetido contra cualquier política pública canadiense que supuesta o realmente lesione la libre competencia. Este fue el caso, por ejemplo, del ataque al sistema de salud pública gratuita de Canadá por parte de los industriales estadounidenses, alegando que se trataba de un subsidio que afectaba la libre competencia. Otro caso fue el proyecto de asociar al estado provincial con

los trabajadores de una empresa quebrada en Sault Sainte Marie que exportaba hacia Estados Unidos. Tal proyecto fue cuestionado por sectores estadounidenses por considerarlo un subsidio y finalmente debió ser abandonado.²⁴ Recientemente el gobierno canadiense ha expresado sus quejas sobre la forma como se han implementado las normas antidumping en el TLCAN y ha considerado que deben enmendarse, denunciando además que eran utilizadas por Washington de forma “excesiva e injusta”.²⁵

Quejas semejantes se han manifestado en México. La Asociación Nacional de Importadores y Exportadores ha denunciado que el gobierno estadounidense recurre a subsidios para restringir el libre comercio en áreas como el transporte fronterizo y la exportación de cemento, aguacates, tomates y escobas.²⁶ Alberto Arroyo, miembro de la RMALC, cita un caso que ilustra la existencia de prácticas arbitrarias de las autoridades aduaneras estadounidenses: en 1994, un ejecutivo del Estado de Chihuahua, acompañado de notarios mexicanos y estadounidenses, quiso comprobar la arbitrariedad de los agentes aduaneros de Estados Unidos. Para ello, importó de ese país varios galones de leche y, acto seguido, cambió los paquetes (no los envases) y etiquetas y los reemplazó por otras de factura mexicana. Al intentar exportar la leche, ésta fue sometida a pruebas de laboratorio en la aduana de Estados Unidos y los resultados revelaron bacterias y otros materiales nocivos para la salud, por lo que la leche fue rechazada.²⁷

Estados Unidos no ha estado al margen de esta ola de reclamaciones sobre prácticas contrarias a la libre competencia. En febrero de 1997 la administración estadounidense presentó 35 quejas comerciales por prácticas desleales mexicanas en materia de propiedad intelectual, normas de salud, restricciones a las importaciones y medidas arancelarias proteccionistas.²⁸

Especialización productiva y las maquiladoras

Una de las características más relevantes del comercio intra-TLCAN es su elevada concentración en bienes manufacturados y el intenso comercio realizado por algunas industrias. Este incremento en los flujos de comercio intraindustrial es uno de los mayores éxitos de la integración norteamericana, aunque esta tendencia existía ya en

los años previos al acuerdo, por lo que resulta impreciso atribuir este resultado sólo a la integración. La aclaratoria no es óbice para reconocer que en Norteamérica se ha producido un interesante incremento del comercio intraindustrial.

Alrededor del 80% de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos son manufactureras. Según José Carlos Ramírez, las importaciones de autopartes y productos manufacturados de plástico y hule registraron tasas de 32.4 % y 14.8 % anual, mientras que las exportaciones de maquinaria industrial (28.3 %), equipo eléctrico (27.4 %) y automóviles (24.5 %), crecieron anualmente al 28.3%, 27.4% y 24.5%, respectivamente.²⁹

El comercio intraindustrial, que se realiza entre las firmas mediante alianzas estratégicas, representa el 50% de las exportaciones de México hacia Estados Unidos. La proporción del comercio estadounidense hacia México es proporcionalmente similar a las cifras del comercio México-Estados Unidos.³⁰ Cifras del Departamento de Comercio de Estados Unidos revelan que veinte de los principales productos exportados por Estados Unidos a México fueron repuestos de automóviles y motores, mientras cuatro de las principales importaciones estadounidenses corresponden al sector automovilístico y dos a los repuestos y los motores.³¹

Entre las industrias que más han contribuido al incremento del comercio manufacturero está el sector de la Industria Maquiladora de Exportación (IME). Datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México revelan que la industria maquiladora creció a una velocidad mucho mayor que el resto del sector industrial. El número de maquiladoras aumentó de 2.000 en 1993 a 4.300 en 1998.³² Las exportaciones e importaciones de la IME representan el 50% del comercio total de México con Estados Unidos y un 60% del comercio industrial total. Su valor agregado ha sido incluso mucho más que el valor exportado por el petróleo crudo entre 1997 y el año 2000. En 1998 el valor agregado de la IME ascendió a 10.307 millones de dólares, equivalente al 15.4 % con relación a 1994.³³

El predominio de este tipo de industrias ha sido uno de los motores del comercio intraindustrial entre los países del TLCAN. La IME es al mismo tiempo la principal importadora y exportadora de cada país. Según José Carlos Ramírez, 102 sectores industriales de México

y Estados Unidos mantuvieron un comercio predominantemente intraindustrial entre 1994 y 1996; esto implica que un 33 % del total de los sectores listados por el *World Trade Analyzer* registró un comercio intraindustrial de al menos 50 % de sus transacciones. Con Canadá los resultados fueron menos espectaculares, pues tan sólo 25 sectores tuvieron un comercio intraindustrial durante el mismo período.³⁴

Este auge de las maquilas no significa que hayan superado su limitado efecto multiplicador sobre la economía mexicana, pues continúan usando partes mayormente importadas, mientras los insumos de origen nacional representan tan sólo el 2.25% de la totalidad de los que utilizan. A esta situación se añade que las importaciones de las industrias maquiladoras están creciendo a un ritmo mayor que sus exportaciones. En 1996 las importaciones de bienes intermedios utilizados en el proceso maquilador crecieron en un 23%, mientras las exportaciones, en cambio, aumentaron en un 19 %.³⁵

Las inversiones

Una de las mayores expectativas en torno al TLCAN era la creación de un marco jurídico-institucional transparente en materia de inversión para estimular su incremento en toda la región, particularmente en México, país con una vieja tradición de recelo hacia los inversionistas extranjeros. Desde el inicio mismo de las negociaciones en 1991, México se ha convertido en un receptor de inversiones provenientes de Estados Unidos, alcanzando su cúspide durante los primeros años de aplicación del TLCAN. Entre 1994 y 2000 las inversiones intra- TLCAN crecieron de forma significativa (véase cuadro 4). Canadá, a pesar de ser un país con elevados costos laborales y sociales ha visto incrementar las inversiones estadounidenses. Aunque México tiene costos laborales menores recibe menos de la tercera parte de la inversión extranjera directa estadounidense que recibe Canadá. Tanto para Canadá como para México la inversión estadounidense se ha concentrado en el sector manufacturero, las finanzas, las aseguradoras y los bienes raíces. En el caso de Estados Unidos, las inversiones canadienses y mexicanas se han realizado en servicios, bienes raíces, medios de comunicación, finanzas, venta a menudeo y distribución.³⁶

Cuadro 4

Inversión Extranjera Directa TLCAN (1994-2000) Millones y porcentajes

	1994	2000	Cambio 1994-2000
Inversiones de EE.UU en Canadá	74,221	126,421	+70,3
Inversiones de EE.UU en México	16,968	35,414	108,7
Inversiones de Canadá en EE.UU	41,219	100,822	+144,6
Inversiones de México en EE.UU	2,069	2,471	+19,4

Fuente: Haar y Garrastazu, 2001, p. 203.

Arroyo Picard no comparte este enfoque y señala que el promedio anual de inversión extranjera total de 1994 a 2000 es de 15,725 millones de dólares frente a 16,557 millones de dólares en los 5 años previos al TLCAN. Disminuyó el promedio anual de inversión de cartera en 4,604 millones de dólares durante el TLCAN, frente a 12,687 millones de dólares en el quinquenio previo.³⁷ No obstante, Picard reconoce un aspecto positivo en esta materia que es el incremento de la inversión directa sobre la especulativa. Entre 1994 y 2000, durante la vigencia del TLCAN, la inversión directa tuvo un promedio anual de 11,121 millones de dólares, mucho mayor que los 3,870,6 millones de dólares correspondientes a la etapa previa.³⁸

Los efectos sobre el empleo

Diversos estudios han sido realizados para medir el efecto del TLCAN sobre el empleo en Estados Unidos y Canadá, vistos como países que perderían empleos, y en México, percibido como el que absorbería las pérdidas de sus dos socios. Algunos de estos estudios incluyen modelos estáticos, otros los modelos dinámicos. Unos ajustan flujos de capital, aunque la mayor parte no lo hacen. Algunos se apoyan en datos históricos, otros utilizan modelos de equilibrio general computable (EGC), que parten de supuestos como la existencia de salarios rígidos y flexibilidad de empleo, o bien salarios flexibles y

pleno empleo. Algunos modelos estáticos EGC incluyen rendimientos crecientes a escala.³⁹

De acuerdo al informe de la Oficina de Comercio de Estados Unidos sobre los tres primeros años del TLCAN, el incremento de las exportaciones estadounidenses hacia Canadá y México ha sustentado un estimado de 2.3 millones de dólares en 1996, lo que ha permitido crear 311.000 puestos de trabajo desde 1993. De estos nuevos puestos 189.000 se han apoyado en exportaciones a Canadá y 122.000 en exportaciones hacia México.⁴⁰ Una visión menos optimista es presentada por la *American Labour Federation-Congress of Industrial Organization* (ALF-CIO), para la cual el TLCAN ha supuesto la pérdida de alrededor de 420.000 empleos en Estados Unidos. Esta organización denuncia además que las compañías estadounidenses están utilizando la amenaza de trasladar sus operaciones hacia México para deprimir los salarios obreros en Estados Unidos.⁴¹ *Public Citizen* también ha señalado que desde la implementación del TLCAN los trabajadores estadounidenses han sufrido la caída más grave en su salario real por hora de trabajo (en más de un 3% hacia la baja en 1994, con una tendencia similar para 1995).⁴²

Un excelente trabajo de Raúl Hinojosa-Ojeda,⁴³ investigador del Centro para la Integración y Desarrollo de América del Norte (NAID por sus siglas en inglés) de la Universidad de California en Los Angeles, presenta conclusiones esclarecedoras sobre el impacto laboral del TLCAN en Estados Unidos. En el informe se usan datos actualizados del Departamento del Trabajo y del Programa de Asistencia por el Ajuste debido al Comercio del TLCAN (NAFTA-TAA, en sus siglas inglesas), para medir el impacto del comercio y las inversiones con Canadá y México sobre el nivel de empleo estadounidense. Los datos del NAFTA-TAA son analizados junto con una metodología propia del NAID, denominada NAID-Armington, para obtener un estimado más omnicomprendido del impacto del comercio y las inversiones del TLCAN sobre el mercado laboral en Estados Unidos.⁴⁴

El análisis de esos datos indica que, entre 1994 y abril de 1997, 116.958 trabajadores fueron certificados en el programa por haber perdido su empleo debido al comercio y a las inversiones con los países del TLCAN. Algo más de la mitad de los certificados del NAFTA-TAA obedecieron a cambios en la producción o el comercio hacia México (51.467) y Canadá (10.084). La mayoría de las certificaciones restantes

obedecieron a la penetración del comercio importado desde México (21.127), Canadá (13.835) o desde un país indeterminado (20.443)⁴⁵.

Se concluye que el posible impacto del comercio y las inversiones sobre el empleo en Estados Unidos resulta de una combinación de las certificaciones del programa NAFTA-TAA y de los cambios en la producción y las inversiones, analizados según el método NAID-Armington. Según las certificaciones, la disminución del empleo debido a traslado de inversiones y producción es de 51.467 trabajos para el caso de México y 10.0864, para Canadá. A esto se añade las estimaciones del NAID-Armington del probable efecto neto directo sobre el empleo relacionado con el comercio con México, calculado en +8.854 puestos de trabajo, y con Canadá, estimado en -39.117. Del uso combinado de los certificados NAFTA-TAA y el NAID-Armington se establece que el posible “impacto neto negativo” de la implementación del TLCAN es de alrededor de -90.000 empleos en la totalidad del mercado laboral estadounidense.⁴⁶

Un estudio posterior de Hinojosa-Ojeda⁴⁷ concluye que alrededor de 37 mil empleos estadounidenses están en riesgo debido a importaciones mexicanas y 57 mil por las importaciones canadienses. Como la economía estadounidense crea más de 200 mil empleos al mes y excluye del aparato productivo cerca de 400 mil personas, la influencia del comercio sobre el empleo es pequeña. Haar y Garrastazu, concluyen que “los investigadores encuentran que los impactos del TLCAN en el empleo son relativamente pequeños y argumentan que la política macroeconómica general es mucho más significativa en el empleo, como son las economías de escala, los cambios tecnológicos, las nuevas inversiones y el crecimiento de la productividad”.⁴⁸

NOTAS

- ¹ Velásquez Flores, Rafael, “Orígenes, objetivos y estructura institucional del TLCAN, en Roy Joaquín, Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velásquez Flores (coordinadores), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, México, Plaza y Valdez, Universidad de Quintana Roo, Jean Monnet Chair, University of Miami, pp. 226-227
- ² Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Análisis de las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Caracas, octubre 1993, SP/CL/XIX.O/n 2, p. 5.
- ³ Ramos, Eira *et al.*, *América Latina en la encrucijada. Los nuevos desafíos a la integración subregional*, Caracas, UCV, 1996, p. 106.
- ⁴ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México (SECOFI), “Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. Resumen”, Suplemento de la Revista *Comercio Exterior*, 42: 9, septiembre, 1992, p. 10.
- ⁵ SELA, op. cit., pp. 19-20.
- ⁶ *Ibíd.*, p. 20
- ⁷ *Ibíd.*, p. 8.
- ⁸ Castañeda, Jorge y Carlos Heredia, “ O México e o NAFTA: é possível propor outro acordo de livre comércio”, *Política Externa*, 2: 1; 1993, pp. 72-73.
- ⁹ Deblock, Christian y Dorvall Brunelle, “De l’ALENA à la ZLEA: régionalisme et sécurité économiques dans les Amériques”, *Etudes Internationales*, Québec, XXVIII : 2, juin, 1997, pp. 313 –344.
- ¹⁰ *Ibíd.*, pp. 335-336.
- ¹¹ Arroyo Picard, Alberto, *TLCAN: objetivos y resultados 7 años después*, México, RMALC, 2000, mimeo, p. 11.
- ¹² Arroyo Picard, Alberto, “El TLCAN: balance de sus resultados y propuesta para una inserción diferente en la economía mundial”, en Grupo Parlamentario PRD, *Estudios de evaluación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, Crítica y Propuestas*, México, Área Internacional, Grupo Parlamentario del PRD, Senado de la República, 2000, pp. 19-20..
- ¹³ Arroyo Picard, *TLCAN: objetivos y resultados...* op. cit., p. 11.

- ¹⁴ Diaz Bautista, Alejandro, “El TLCAN y el crecimiento económica de la frontera norte de México”, *Comercio Exterior*, México, 52: 12, diciembre 2003, p. 1094.
- ¹⁵ Weintraub, Sydney, “Western Hemisphere Free Trade: Probability or Pipe Dream?”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Newbury Park, 526, March, 1993, p. 18.
- ¹⁶ Weintraub, Sidney, “Evaluación del TLCAN”, *Integración y Comercio*, Buenos Aires, 1 ; 2 (1), 1997, p. 4.
- ¹⁷ Public Citizen, “Nafta’s Broken Promises: 32 Months of Nafta Disaster. Real Evidence of Nafta Failure”, en línea, <http://www.citizen.org/gtw>, (consultado 24 de marzo de 1997).
- ¹⁸ Weintraub, “Evaluación del TLCAN”, op. cit., p.6.
- ¹⁹ *Ibidem*, p. 5.
- ²⁰ “Weintraub, Sydney, “The economy on the eve of free trade”, *Current History*, Philadelphia, 92: 5701, February, 1993, p. 72.
- ²¹ Whalley, John, “Custa and NAFTA: Can WHFTA be far Behind?”, *Journal of Common Market Studies*, XXX: 2, June 1992, pp. 125-141.
- ²² Won-Ho Kim, “A critique on the conflicting evaluations of NAFTA effects in Mexico”, *Asian Journal of Latin American Studies*, 2, 1999, pp. 38-39.
- ²³ Guillén Romo, Héctor, “De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina”, *Comercio Exterior*, 51:5, mayo 2001, p. 368.
- ²⁴ Alimonda, Héctor, “NAFTA blues. La crítica canadiense a los acuerdos de libre comercio en América del Norte”, *Nueva Sociedad*, Caracas, 133, septiembre, 1994, pp. 93-94.
- ²⁵ Informe Latinoamericano, 28 de enero de 1997, p. 52.
- ²⁶ Informe Latinoamericano, 28 de enero 1997, p. 52.
- ²⁷ Arroyo Picard, Alberto, “El TLCAN: balance de sus resultados y propuesta para una inserción diferente en la economía mundial”, op. cit., p. 47.
- ²⁸ Informe Latinoamericano, 25 de febrero de 1997, p. 104.
- ²⁹ Ramírez, José Carlos y Omar Zuñiga, “Los efectos del TLCAN sobre el comercio y la industria de México”, en Borja Tamayo, Arturo (coordinador), *Para evaluar el TLCAN*, México, Miguel Angel Porrúa, Tec de Monterrey, Campus Ciudad de México, 2001, p. 191.
- ³⁰ Weintraub, “Evaluación del TLCAN”, op.cit., p. 19.

- ³¹ *Ibíd.*, p. 18
- ³² Won-Ho Kim, *op.cit.*, p. 43.
- ³³ Ramírez y Zuñiga, *op. cit.*, pp. 191-192.
- ³⁴ *Ibíd.*, p. 192.
- ³⁵ NAFTA and México Report, 29 de abril de 1997, p. 2.
- ³⁶ Haar, Jerry y Antonio Garrastazu, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Estructura, operación y tendencias”, en Roy Joaquín, Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velásquez Flores (coordinadores), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, México, Plaza y Valdez, Universidad de Quintana Roo, Jean Monnet Chair, University of Miami, p. 203.
- ³⁷ Arroyo Picard, *TLCAN: objetivos y resultados*, *op. cit.*, p. 21.
- ³⁸ *Ídem*, p. 21.
- ³⁹ Gruben William C. y John Welch, “¿Es el TLC algo más que un tratado de libre comercio? Una visión desde Estados Unidos”, en Bulmer-Thomas Victor, Nikki Craske y Mónica Serrano (editores), *México frente al TLC: costos y beneficios*, México, El Colegio de México, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, 1994, pp. 215-216.
- ⁴⁰ US Trade Representative 1997.
- ⁴¹ Mexico and NAFTA Report 8 de julio de 1997.
- ⁴² Public Citizen, *op. cit.*
- ⁴³ Hinojosa-Ojeda, Raúl, “A Latin Review of President Clinton’s Nafta Package. Part 1: Nafta’s Labor Impact on the Side Agreement on Labor and Environmental Standars”, *Inter-Mestic Initiatives Papers*, Los Angeles, 1 : July, 1997.
- ⁴⁴ El propósito y la extensión de este ensayo no permite analizar el método NAID-Armington. Para obtener detalles sobre el mismo se puede revisar la página web del NAID: <http://www.NAID.spsr.ucla.edu/nafta.html>
- ⁴⁵ Hinojosa-Ojeda, “A Latin Review...”, *op. cit.*, p. 9.
- ⁴⁶ *Ídem*.
- ⁴⁷ Hinojosa Ojeda, Raúl *et al.*, *The US Employment Impacts of North American Integration after NAFTA: A Partial Equilibrium Approach*, Los Angeles, North American Integration and Development Center, UCLA, 2000.
- ⁴⁸ Haar y Garrastazu, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte...”, *op. cit.*, p. 211.

La integración regional entre 2004 y 2005. Una necesaria actualización

Desde septiembre de 2004, cuando se terminó la redacción de este libro, “mucha agua ha corrido por el río de la integración latinoamericana”. En realidad, la dinámica de la integración hemisférica y latinoamericana ha sufrido una significativa transformación en los últimos años, en buena medida expresión de los cambios políticos experimentados por la región como consecuencia de factores endógenos y exógenos.

Por un lado, en América Latina y el Caribe se ha generado un debate sobre la fundamentación ideológica de la nueva etapa de la integración regional. Ha desaparecido el consenso que existía a inicios de la década de los años noventa sobre la mayor eficiencia de los mecanismos de mercado como base en la cual debía apoyarse la integración. La crisis del *real* en Brasil a fines de 1998 y el default argentino de diciembre de 2001 demostraban que el mercado no era siempre garantía de estabilidad y crecimiento económico. Esto impactó los sistemas políticos nacionales y tendría consecuencias significativas en el escenario de la integración regional. La toma del poder por parte de gobiernos de izquierda, aunque con matices en su trasfondo ideológico, en países como Argentina, Brasil, Bolivia y Venezuela ha generado una discusión sobre el modelo de integración aplicado en los “felices noventa” en el Mercosur y la CAN. De igual manera, estos gobiernos también intensificaron su crítica al ALCA, expresado de manera notoria en la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata, Argentina, realizada en noviembre de 2005.

Variables exógenas también han incidido en la transformación del escenario de la integración latinoamericana y caribeña. La realidad internacional después del 11 de septiembre y la aun mayor complicación de la agenda estadounidense después de la invasión a Irak (2003) han significado un mayor desinterés de Washington en América Latina y, en consecuencia, en iniciativas como el ALCA. De igual manera, el escaso avance en las negociaciones multilaterales de la OMC, especialmente después del fracaso de la Reunión Ministerial de Cancún de octubre de 2003 y, en particular, el estancamiento en temas como la liberalización del sector agrícola, han incidido de manera crucial en la paralización del proyecto del ALCA.

Esta serie de variables produjeron una modificación en el escenario de la integración; ahora, el tablero es mucho más complejo. En general, algunos esquemas como el TLCAN, el MCCA y Caricom han continuado realizando progresos en materia de intercambio comercial, aunque se discute su progreso en otras esferas del proyecto integracionista. Otras iniciativas como la CAN y el Mercosur han logrado superar la crisis que afectó su intercambio comercial desde fines de los años noventa, pero ello no ha significado la superación de sus problemas de fondo. El caso andino es bastante descriptivo pues el anuncio realizado por Colombia, Ecuador y Perú en 2003 de suscribir un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos, fue rechazado por Venezuela. Aunque la posibilidad de suscribir acuerdos de este tipo fue posteriormente autorizado por la CAN, la división regional se mantuvo y fue el argumento presentado por Caracas para justificar su retiro del esquema andino en marzo de 2006.

Otras iniciativas como el ALCA y el G-3 han colapsado, mientras que la AEC ha mostrado pocos progresos. Las negociaciones del ALCA se estancaron en 2003, y aunque la Cumbre Ministerial celebrada en Miami, en noviembre de ese año, intentó establecer un acuerdo para relanzar el proceso, esto no ocurrió. En vez de ello, la Cumbre de Mar del Plata fue un estruendoso fracaso y evidenció la división regional con relación a esta propuesta de integración. El G-3, un proceso que a inicios de los noventa generaba grandes expectativas por su potencial para convertirse en uno de los ejes de un nuevo regionalismo en la Cuenca del Caribe, no pudo superar su crisis interna. El anuncio hecho por el gobierno venezolano en 2006 de retirarse del acuerdo significó la desaparición de esta iniciativa

de integración, mientras que la AEC ha perdido buena parte de su dinamismo.

El ALCA ¿colapso definitivo o cambio de estrategia?

En la Reunión Ministerial de Miami de 2003, el mapa de la negociación comercial incluía varias propuestas:

- Estados Unidos, con el apoyo de trece países, proponía un ALCA cuyo contenido fuese amplio y ambicioso. Ésta fue la posición de Washington desde inicios del proceso, ratificada en el CNC de Trinidad y Tobago.
- El Mercosur proponía un ALCA menos ambicioso, cuyo núcleo sería facilitar el acceso a los mercados, mientras que temas como las inversiones, propiedad intelectual y compras gubernamentales se trasladarían a la OMC.
- La Caricom proponía mantener los objetivos y metas originales, pero manifestando que se debía reducir la cobertura del Tratado.
- Venezuela planteaba nuevos temas como la creación de fondos de compensación.

Estas diversas posiciones, no obstante, se resumieron en la “estrategia” de un ALCA de dos pisos” o “dos niveles”. En el primer piso, se establecerían los derechos y obligaciones compartidas por todos los países, mientras que el segundo estaría constituido por una serie de acuerdos bilaterales y plurilaterales entre aquellos países que estuviesen interesados en adquirir compromisos más profundos que el establecido por el primero. Se preveía que la zona de libre comercio se alcanzaría en el futuro como resultado de la convergencia de ambos pisos¹ (véase cuadro 1). Quedaba pendiente definir el contenido del acuerdo base o del “primer piso” y la relación de éste con los acuerdos bilaterales o plurilaterales o del “segundo piso”.

Cuadro 1

Cumbre Ministerial de Miami 2003 Modalidades de ALCA

Modalidad de ALCA	Tipo de acuerdo	Participantes	Compromisos
Primer piso	Acuerdo general	Todos los países del hemisferio	Compromisos generales válidos para todos
Seundo piso	Acuerdos bilaterales Acuerdos plurilaterales	Sólo aquellos interesados	Compromisos más profundos para aquellos países interesados en ir más allá del acuerdo base o de “primer piso”

A inicios de 2004 se produjo la XVI reunión del CNC, la primera tras el acuerdo de un “ALCA de dos pisos” aprobado en la Cumbre Ministerial de Miami. Existían grandes expectativas sobre el encuentro pues se pensaba que podía iniciarse una nueva etapa en la negociación del acuerdo. Sin embargo, los resultados fueron mínimos. En Puebla fue clara la fragmentación regional. Por un lado, Estados Unidos, Canadá, México, Chile, los países centroamericanos, Perú, Colombia, Ecuador y algunos países caribeños insistían en negociar un ALCA con una agenda ambiciosa. El Mercosur, Bolivia y en algunos temas la Caricom, en cambio, manifestaban su creciente escepticismo sobre el proceso de negociación.

El Mercosur insistió en su exigencia de la eliminación de los subsidios y apoyos a las exportaciones agrícolas. Estados Unidos aceptó la eliminación de sus subsidios a las exportaciones pero sólo a condición de que los países fuera del hemisferio también lo hicieran, lo cual simplemente bloqueó la negociación. Otro aspecto polémico fue el tema del acceso a los mercados, pues Estados Unidos reclamaba una desgravación arancelaria «sustancial» que abarcara entre el 80 y 90% de los productos. Esta propuesta significaba que apenas entre un 15 y 10% de la producción mercosuriana podía ser protegida, lo cual afectaría las posibilidades exportadoras más competitivas del bloque del sur.² También se mantuvieron las discrepancias en otros temas, como las inversiones, servicios, propiedad intelectual, compras gubernamentales y la necesidad de fondos compensatorios para las economías más pequeñas.

Tampoco fue posible alcanzar acuerdos en temas de procedimiento. Uno de los objetivos de la reunión de Puebla era lograr un consenso sobre el mecanismo de diferentes vías o “dos pisos” de negociación establecido en Miami (que apuntaba a que unos países podrían seguir un camino más rápido y amplio de apertura comercial, mientras que otros podrían restringir temas y avanzar más lentamente). Este acuerdo no pudo ser logrado.³ Canadá, Estados Unidos, México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana y Chile, que constituyen el llamado G-10, planteaban la realización de un conjunto único de negociaciones plurilaterales entre los países que tuviesen interés en participar, mientras que el Mercosur proponía la posibilidad de más de una negociación plurilateral, cada una con un grupo de países diferentes.⁴ Finalmente, no fue posible llegar a un acuerdo y se decidió fijar una nueva reunión del CNC para el mes de abril en Buenos Aires, Argentina.

Este nuevo encuentro fue un nuevo fracaso, en gran medida debido a la resistencia de Estados Unidos a hacer concesiones en el tema agrícola. El Mercosur reiteró su solicitud a Washington de comprometerse a eliminar los subsidios, pero además exigió garantías de no reintroducirlos. Tampoco fue posible alcanzar consensos sobre las directivas generales que se debían dar a los negociadores ni en el capítulo de las inversiones en servicios. Los pocos avances ocurrieron a pesar de algunas propuestas de concesiones que el Mercosur presentó a Estados Unidos; en concreto, el Mercosur ofreció a Estados Unidos otorgar tratamiento nacional a sus empresas prestadoras de servicios. Sin embargo, la propuesta no se aprobó, pues estaba condicionada a algún compromiso estadounidense de reducción de los subsidios agrícolas.⁵ Ante este fracaso, el proceso se detuvo, posponiéndose la reunión de Viceministros de Comercio que debía realizarse en Puebla, México, a fines de abril de ese año.

En un intento de relanzar las negociaciones, Brasil y Estados Unidos, que fungían como los co-presidentes del CNC, mantuvieron reunión en Washington el 29 de abril y el 3 de mayo de 2004. El objetivo de estas reuniones era alcanzar consenso sobre la orientación que debía adoptar el CNC para poder negociar un “acuerdo de primer piso” que fuese aceptado por todos. Una reunión ampliada se realizó en Washington, durante el mes de mayo, pero sin avances concretos. En medio de las elecciones en Estados Unidos y las negociaciones de la OMC, el ALCA perdió interés en la agenda.

Hubo que esperar a la Cumbre de las Américas de Mar de Plata, en noviembre de 2005, para que nuevamente el ALCA tuviera protagonismo. Sin embargo, en esa reunión los países decidieron finalmente dejar en claro su posición sobre este acuerdo comercial. Las diferentes posturas negociadoras que habían dividido al hemisferio y que habían generado la parálisis de las negociaciones desde el 2004 emergieron con toda crudeza. Estados Unidos, con el apoyo de 28 países del hemisferio, propuso relanzar las negociaciones del ALCA, lo que fue rechazado por el Mercosur con el entusiasta apoyo de Venezuela. El presidente de este último país también participó en la Cumbre Alternativa de los Pueblos, anunciando en su discurso la muerte o más exactamente “el entierro del ALCA”. El presidente Lula, por su parte, manifestó que el Mercosur objetaba continuar las negociaciones si no se realizaban avances en la cuestión agrícola, y como esto es supeditado por Estados Unidos a los avances en la Ronda Doha de la OMC, en una hábil jugada política, Lula expresó que lo conveniente era postergar el ALCA hasta saber cuáles eran los resultados de las negociaciones multilaterales.

La Declaración Final de la Cumbre intentó conciliar estas dos posiciones. Por un lado, se aceptó que algunos miembros sostuvieran la idea de que se debía tener en cuenta las dificultades que había enfrentado el proceso de negociaciones del ALCA. A pesar de ello, se debía reconocer la contribución significativa que “los procesos de integración económica y la liberalización del comercio en las Américas pueden y deben aportar al logro de los objetivos de la Cumbre de crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”. Por ello, confirmaban su compromiso con el logro “de un Acuerdo ALCA equilibrado y comprensivo”. En consecuencia, instruyeron a los responsables de las negociaciones comerciales para reanudar sus reuniones en el curso del año 2006 y examinar las dificultades del proceso, a fin de superarlas y avanzar en las negociaciones de acuerdo con el marco adoptado en Miami, en noviembre de 2003. Asimismo, instruyeron a sus representantes en las instituciones del Comité Tripartito para que continuasen asignando los recursos necesarios para apoyar la operación de la Secretaría Administrativa del ALCA.⁶ Sin embargo, en la Declaración Final también se reconoce que algunos países sostienen que todavía “no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y

equitativo, con acceso efectivo a los mercados, libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas y que tomen en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías”.⁷

El fracaso de la reunión de Mar del Plata ha llevado a algunos líderes regionales y analistas a señalar que el ALCA está muerto y que el proyecto estadounidense desapareció. La realidad es algo más compleja, pues aunque ciertamente ha colapsado el proyecto estadounidense de suscribir con todos los países del hemisferio un acuerdo comercial “abarcante” basado en el modelo TLCAN, Washington ha decidido modificar su estrategia. En vez de un acuerdo global, ha optado por promover tratados bilaterales de libre comercio (TLC) en los que se establecen las mismas disciplinas que se intentaron regular a través del ALCA.

El interés de Estados Unidos en este tipo de acuerdos no es meramente comercial, sino que responde a las mismas motivaciones político-estratégicas que le impulsaban a promover el ALCA (véase capítulo 6). Por supuesto, esto no quiere decir que no existan motivaciones económicas, pues los TLC aseguran el acceso a nuevos mercados para los bienes estadounidenses. Incluso, el representante comercial Robert Zoellick afirmó en 2003 que la administración de Estados Unidos estaba comprometida en promover acuerdos en los que se “abran mercados para nuestros trabajadores, negocios y familias”, aseverando además que [se refería al TLC con los países andinos] “ayudará a fomentar el crecimiento económico y a crear trabajos altamente remunerados en los Estados Unidos por la reducción y eliminación de las barreras de comercio e inversión”.⁸ Sin embargo, como señala un informe del SELA,⁹ aunque los socios del TLCAN representan un tercio de las exportaciones de Estados Unidos, “Los demás candidatos a TLC en América Latina reciben menos de 4% de las exportaciones estadounidenses”. En consecuencia, “si Estados Unidos estuviera utilizando los TLC sencillamente como medio para incrementar el acceso a mercados, los negociadores escogerían socios más grandes, como la Unión Europea o Japón”.¹⁰

Como acertadamente se asevera en este informe del SELA, los TLC son instrumentos multifuncionales a través de los cuales Estados Unidos busca promover ciertos objetivos. En algunos estudios se argumenta que un objetivo primordial de los TLC es servir como

mecanismo de presión para los demás países involucrados en las negociaciones del ALCA y la OMC, para que suscriban el modelo de integración y el orden multilateral que propone Estados Unidos. El mensaje es que a través de estos acuerdos se están delineando gradualmente las normas del comercio hemisférico y aquellos países que decidan no participar tendrán que pagar los costos de la exclusión.

Autores como Arturo Cancino¹¹ argumentan que, en el caso del ALCA, Estados Unidos no ha logrado imponer al Mercosur y Venezuela lo que describe como “el doble estándar” comercial que le permite proteccionismo y competencia desleal en materia agrícola, mientras les exige la apertura de sus mercados. Tampoco ha podido imponer sus enfoques en aspectos como los servicios, propiedad intelectual, compras gubernamentales. Entonces, según este autor, los TLC son “un mensaje imperial” que “si no se acepta el ALCA que (Estados Unidos) ha concebido para su exclusivo beneficio, prefiere realizar acuerdos bilaterales con los países adeptos a su gobierno y marginar a los disidentes.”¹²

Otros autores consideran a los TLC como acuerdos OMC-plus, en los cuales los países en desarrollo están haciendo concesiones que debilitan su posición negociadora en el ámbito multilateral de forma irreversible.¹³ Además, mediante los TLC los países son instados a adoptar posiciones favorables a las posturas estadounidenses en las negociaciones de la OMC. Esto ocurrió con seis estados latinoamericanos que en la Reunión Ministerial de la OMC de Cancún (2003) se sumaron al Grupo de 20 países en desarrollo que reclamaban mayores compromisos en temas como la eliminación de los subsidios agrícolas. Sin embargo, estos países (El Salvador, Colombia, Perú, Costa Rica, Guatemala y Ecuador) luego se separaron de este grupo. Todos ellos han negociado un TLC con Estados Unidos.¹⁴

Otra razón para promover los TLC bilaterales es garantizar un espacio a las ETNs con sede central en Estados Unidos frente al capital europeo y asiático.¹⁵ Los TLC al igual que el ALCA son resultado de la alianza entre las ETNs y el gobierno estadounidense que ha delineado la política comercial de Washington desde mediados de la década de 1980. Ésta es una de las razones por la cual en la estrategia comercial estadounidense se ha exigido la negociación, normalmente de forma bastante liberal, de los llamados “temas relacionados con el comercio” (propiedad intelectual, compras gubernamentales, in-

versiones). Estas normas garantizarían un marco legal favorable a las ETNs, permitiendo así la expansión de sus actividades. En los TLC se ha aprobado esta normativa, incluso adquiriéndose compromisos que van más allá de lo acordado en la OMC, algo que no fue posible alcanzar en la negociación global del ALCA.

También los TLC son utilizados para promover ciertos objetivos de política exterior estadounidense. En el caso del TLC con los países andinos, éste está estrechamente relacionado con la lucha contra el tráfico de drogas o el intento de detener la migración ilegal en el caso de los países centroamericanos. Especialistas como Salazar Xirinachs y Granados¹⁶ también conciben a los TLC como mecanismos para fomentar la reforma económica y política en la región, consolidar la democracia y demostrar el compromiso de Estados Unidos con América Latina

En cualquier caso, la realidad es que el ALCA ha perdido su relevancia como tema central en la agenda de la integración en el continente americano. El escenario de un “ALCA de dos niveles”, que se planteó en Miami (2003), desapareció en Mar del Plata. El espacio dejado por el ALCA ha sido ocupado por los TLC, que incluso habían comenzado a negociarse desde mucho antes. Ya en 2002 habían concluido las negociaciones con Chile. Luego se iniciaron discusiones para la firma de un TLC con los países del MCCA, conocido como CAFTA, que concluyeron en 2004. Posteriormente, en noviembre de 2003, se anunció el inicio de negociaciones de un TLC con Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia, aunque este último se abstuvo luego de participar; actualmente se negocia con Panamá.

Por supuesto, la firma de los TLC ha sido parte de un intenso debate en la región. En América Latina se ha argumentado que los TLC profundizan la naturaleza asimétrica de las negociaciones comerciales hemisféricas y reducen la posibilidad de acuerdos comerciales recíprocos.¹⁷ Alan Fairle¹⁸ asevera que en los TLC con Estados Unidos se ha cedido en disciplinas y estrategias de desarrollo “comprometiendo no sólo el manejo de recursos estratégicos sino el propio control de los mismos, dadas las concesiones en inversiones y solución de controversias”.

También se alega que los TLC pueden afectar los procesos subregionales de integración, la mayoría de los cuales está en la etapa de unión aduanera. Como los tratados han sido finalmente suscritos

por cada país en forma individual y no por los esquemas regionales como grupos, esto implicaría perforar la unión aduanera y diluir las posibilidades de una política comercial común. Además, para los esquemas de integración que pretenden convertirse en mercados comunes, los TLC crean un marco normativo en sectores como la propiedad intelectual, servicios e inversiones adaptados al modelo “ALCA – TLCAN”, sin respetar la normativa subregional existente o, en el caso de que no existan avances en estas áreas, imponiéndola de antemano.

Aquellos que son favorables a los tratados argumentan, sin embargo, que éstos garantizan un ingreso seguro al mercado más importante del mundo, además de establecer normas y procedimientos que regulan de forma transparente los flujos de bienes, servicios e inversiones.

En Estados Unidos, en cambio, la crítica a los TLC señala que beneficiarán básicamente a las ETNs que pueden encontrar nuevos paraísos de mano de obra barata, en los cuales irían a establecer sus actividades productivas, y esto significaría una mayor pérdida de empleo de cuello azul y un deterioro de los beneficios laborales. Incluso especialistas como Joseph Stiglitz han recomendado a países como Colombia y Ecuador no suscribir acuerdos de los cuales se beneficiarían básicamente las empresas farmacéuticas y petroleras. Para Stiglitz, los TLC también ponen en riesgo el trabajo que por años ha intentado hacer la OMC, pues se minan los acuerdos multilaterales y se hacen otros en los cuales una sola parte tiene todo el poder.

La integración en América del Norte: ¿Del TLCAN a la ASPAN?

El debate sobre la integración en América del Norte en los últimos años se ha centrado, por una parte, en el cumplimiento de la primera década del TLCAN, lo que a su vez ha generado la aparición de una nueva serie de estudios sobre los resultados de este proceso de integración. Por otra parte, han surgido propuestas como el TLCAN plus, la Comunidad Norteamericana o la Alianza Para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN), que tienen como factor común denominador la idea de profundizar los compromisos adqui-

ridos en el TLCAN, iniciando así una nueva etapa en la integración regional.

El debate sobre los resultados del TLCAN en México

Todos los estudios confirman que uno de los mayores éxitos del TLCAN ha sido el incremento del intercambio regional, como se analizó en el capítulo 16, una tendencia que no se ha revertido en los años recientes. En una investigación realizada por Lederman, Moleny y Servén¹⁹ se afirma que el TLCAN ha traído beneficios económicos significativos para México en términos de incremento del comercio, inversiones extranjeras y crecimiento económico. Sin embargo, estos expertos reconocen que el TLCAN no ha tenido un impacto suficiente como para producir una convergencia entre los países signatarios. Para estos autores, la razón de estas limitaciones en el TLCAN obedece básicamente a brechas institucionales y deficiencias en educación y políticas de innovación. Otros autores, en cambio, consideran que estos avances en materia comercial no han producido efectos positivos en términos de empleo, ingreso y distribución del ingreso y que el TLCAN tampoco ha satisfecho las expectativas de una reducción de los flujos de inmigración ilegal de México a Estados Unidos.

En los años recientes se han publicado una serie de estudios en los que se evalúa el impacto del TLCAN, aunque ya no sólo limitándose al incremento en el intercambio intrazonal o en las inversiones, sino al efecto de estos factores sobre el empleo, los salarios, el ingreso y la productividad. Estas investigaciones, provenientes de fuentes muy diversas, confirman las limitaciones del TLCAN.

La cuestión sobre el empleo

En lo referente al empleo, quienes son favorables al TLCAN argumentan que el acuerdo ha ayudado de manera directa e indirecta en la creación de puestos de trabajo en México y que los efectos multiplicadores de la integración van más allá del empleo. Se señala que “en algunas ciudades, incluso en las áreas tradicionales de emigración, los empleadores se quejan de la escasez de mano de obra”.²⁰ Se asevera además que “una combinación de baja fertilidad en los ochenta y un crecimiento rápido de las fuentes de trabajo en los noventa sugiere

que podrá haber un punto de encuentro en 2005, cuando el número de nuevos empleos creados en México concuerde con el número de solicitantes de empleo. En los años subsiguientes, debe haber más empleos que buscadores, lo que deberá ejercer presión para mejorar los salarios en México y permitir que el país empiece a reducir el desempleo y el subempleo”.²¹

Críticos como Alberto Arroyo describen la cuestión del empleo de forma muy distinta. Para este autor, se prometieron más y mejores empleos y “tenemos pocos y malos empleos”. Durante el TLCAN se crearon 880.620 puestos de trabajo, pero este porcentaje no era suficiente para cubrir las necesidades de empleo de la población entre 15 y 64 años de todo el país. Es decir, sólo se crearon el 58% de los empleos necesarios. Argumenta también que los nuevos empleos son malos empleos, que el 53,3 % de los nuevos empleos no tiene las prestaciones, ni siquiera las mínimas que establece la legislación mexicana. Termina señalando que incluso en el sector manufacturero se produjeron pérdidas de puestos de trabajo, pues la tasa actual es 9,8% menor a la existente antes del TLCAN.²²

Un ensayo de Sandra Polaski,²³ publicado en un estudio de la Carnegie Endowment for International Peace, confirma que las ganancias que el TLCAN ha generado en términos de empleo han sido francamente decepcionantes. Ciertamente ha ocurrido un incremento de empleos en el sector industrial que entre 1994 y 1999 alcanzó 500.000 nuevos trabajos vinculados con las exportaciones, aunque después haya declinado. No obstante, este incremento en el sector manufacturero contrasta con las pérdidas en el sector agrícola, en el cual se ha producido una reducción de cerca de 1.300.000 empleos. Esto implica que buena parte de los costos de participar en el TLCAN ha sido pagado por el sector rural, en particular por los productores de algunos rubros como el maíz, que no han podido competir con las exportaciones provenientes de Estados Unidos.

Salarios

Según Polaski,²⁴ los salarios reales en México son ahora menores que antes de que entrara en vigencia el TLCAN. La razón fundamental de esta caída, según la autora, fue la crisis del peso en diciembre de 2004. No obstante, Polaski considera que también obedece al hecho

de que el TLCAN produjo un incremento de la competitividad que no ha generado un incremento en los salarios. En consecuencia ha crecido la brecha de los salarios entre México y Estados Unidos, en vez de estrecharse como algunos expertos preveían. Así, por ejemplo, en 1994 los salarios en el sector manufacturero en México eran 2.10 dólares por hora versus 11,7 en Estados Unidos. Siete años después del inicio del TLCAN, los salarios mexicanos eran de 1.90 dólares por hora versus 13.80 para los estadounidenses.²⁵

Distribución del ingreso

La desigualdad en la distribución del ingreso también se incrementó desde los inicios del TLCAN, lo que ha implicado un retroceso en los logros alcanzados en esta materia a inicios de la década de los años noventa. Si se compara con los años previos a la entrada en vigencia del TLCAN, el 10 % de la población de México ha aumentado su participación en el ingreso nacional, mientras que el 90% restante ha visto empeorar o, en el mejor de los casos, mantener igual su participación.²⁶ Igual situación se presenta en el ámbito regional al interior de México “revirtiendo una tendencia de largo plazo hacia la convergencia en el ingreso regional”.²⁷ Según Jorge Castañeda,²⁸ la brecha en el ingreso per capita entre el Distrito Federal (que incluye Ciudad de México) y los estados de Nueva León, Campeche, Quintana Roo y Chihuahua versus estados como Guerrero, Tlaxcala, Zacatecas, Oaxaca y Chiapas no sólo no se ha reducido con la vigencia del TLCAN, sino que continúa creciendo. Por ejemplo, el ingreso per capita en Oaxaca es de 2.029 millones de dólares, mientras que en Nuevo León es de 8.420.²⁹

Del NAFTA Plus a la ASPAN: una agenda para profundizar la integración

Al cumplirse en 2004 diez años de la entrada en vigencia del TLCAN se han reactivado las propuestas de ir más allá de la zona de libre comercio y profundizar el proceso de integración en América del Norte, como son las propuestas de creación de una Comunidad Norteamericana, la firma de un TLC plus o el reciente anuncio del establecimiento del ASPAN.

La Comunidad Norteamericana

La idea de establecer una Comunidad Norteamericana fue formulada por Robert Pastor. En un libro publicado en el año 2001 titulado *Towards a North American Community*, Pastor recuerda el encuentro realizado entre George Bush y Vicente Fox en febrero de 2001, en Guanajuato, como el inicio de la propuesta de la Comunidad Norteamericana. Según Pastor, en ese encuentro ambos Jefes de Estados suscribieron un comunicado conjunto denominado “la Propuesta de Guanajuato”, en el cual se comprometieron a luchar por consolidar una Comunidad Económica Norteamericana cuyos beneficios alcancen a las regiones menos desarrolladas de los países y a los grupos más vulnerables de la región. Ambos presidentes se comprometieron también a realizar consultas con el Primer Ministro canadiense Jean Chretien, para que se sume a este esfuerzo. Por su parte, el entonces nuevo presidente mexicano propuso la libre movilidad de trabajadores en América del Norte, aunque reconoció que esto podría tardar 20 años o más para su aplicación debido a la diferencia de ingreso entre ambos países. También propuso la creación de fondos de compensación para ayudar a las regiones menos favorecidas.³⁰

Pastor reconoce que a pesar del impacto negativo de la crisis mexicana de 1994 sobre el desarrollo y la imagen del TLCAN, este proceso de integración ha generado en términos generales resultados positivos. Además, existe una amplia agenda en la región que incluye temas como la inmigración, deuda, drogas, impuestos o incluso el libre comercio para ciertos rubros como el azúcar, que han sido tratados de forma bilateral. En consecuencia, se requiere ir más allá en el proceso de integración, para lo cual la experiencia de Europa Occidental puede ser de gran utilidad.

Aunque los logros del TLCAN en materia comercial y de inversiones han sido indiscutibles, para Pastor existen siete razones por las cuales este acuerdo debe ser reevaluado y aprovechar el momento para profundizar la integración. Estas razones son:³¹

1. El TLCAN no ha cambiado el patrón de relaciones entre Estados Unidos y sus dos vecinos. Esta relación se ha basado en emociones y en intereses domésticos fuertemente organizados y la mayoría ha sido en foros en los que faltan normas trinacionales. En este contexto, la asimetría de poder hace

difícil encontrar soluciones que satisfagan a todos. Por ello, sería necesario crear una nueva infraestructura que se base más en reglas que en el poder.

2. El TLCAN ha fracasado en tratar las contradicciones en el proceso de integrar economías y sociedades.

3. Para sostener y fortalecer un espíritu cooperativo, es necesario que los gobiernos exploren enfoques comunes en temas de política exterior.

4. Los tres gobiernos necesitan discutir temas controvertidos como una divisa común.

5. Se requiere que los tres países acepten tratar el tema de la inmigración en un contexto más amplio.

6. En muchas áreas, como el transporte, se han perdido oportunidades porque la relación trilateral se ha orientado en la dirección equivocada.

7. Una de las mayores deficiencias del TLCAN fue la falta de realismo en el momento de su creación, pues se negoció como si los tres países tuviesen igual tamaño y peso económico.

Por todas estas razones, Pastor considera que es el momento de comenzar a construir una Comunidad Norteamericana, la cual supone:³²

1. Una revisión del Preámbulo del TLCAN, para transformar a éste de un acuerdo comercial en un tratado en el que se incluyan normas que estén enraizadas en los tres países, como el respeto a las culturas, religión y lenguajes; el espíritu de inclusión, apertura y reciprocidad; el compromiso con la democracia y los derechos fundamentales de los individuos y apoyo a los mecanismos de mercado.

2. Una reforma institucional que comprenda la creación de una Comisión Norteamericana, que sería exactamente igual a la Comisión Europea. En vez de tratar de ser un ejecutivo supranacional, sería más bien una instancia eficiente, independiente de los gobiernos y consejera de los tres líderes y legislaturas.³³ También se crearía un Grupo Parlamentario de América del Norte, que estaría constituido por legisladores del Parlamento canadiense, el congreso estadounidense y el congreso mexicano. De igual manera, se establecería una Corte Norteamericana Permanente sobre Comercio e Inversiones y Gabinete de Ministros.

3. Un Plan Norteamericano para la Infraestructura y el Transporte.

4. Una agenda comercial que incluya dos categorías de temas. Por un lado, los temas no resueltos del TLCAN y medidas para convertir al acuerdo

en una unión aduanera. Por otro lado, adoptar un enfoque unificado en las negociaciones comerciales con otros países y en la OMC.³⁴

5. Coordinación de la política macroeconómica y la creación de una moneda única, denominada “amero”.³⁵

El TLCAN plus o integración profunda

La idea de una profundización de la integración surge en Canadá como consecuencia de las medidas de seguridad fronteriza ordenadas por el gobierno de Estados Unidos después de los ataques terroristas de septiembre de 2001. Estas medidas afectaron el tráfico comercial canadiense con su vecino del sur, que en términos prácticos suponía que la política de seguridad de Washington se imponía sobre el TLCAN. Esto produjo una serie de estudios para evitar que esta situación ocurriese en el futuro y una de ella fue la propuesta de la experta Wendy Dobson de promover una integración profunda en América del Norte.³⁶ En concreto, Dobson explora una serie de medidas para remover las barreras aún existentes en el comercio de América del Norte y propone:³⁷

1. La creación de una unión aduanera, en la cual se permita la libre circulación de bienes y servicios al interior del TLCAN, mientras se establece un arancel externo común frente a terceros.

2. El establecimiento de un mercado común, en el cual se permitiría la libre circulación no sólo de bienes, servicios y capitales, sino incluso de trabajadores.

3. La tercera propuesta es lo que Dobson denomina “el regateo estratégico” (*strategic bargain* en inglés). Éste no requeriría una armonización a gran escala, sino que sería una mezcla pragmática de las propuestas de unión aduanera y mercado común más iniciativas canadienses en áreas que son de interés para Estados Unidos. En el fondo de esta propuesta está la idea de profundizar la integración sin afectar la soberanía.³⁸

Las propuestas de Dobson se asemejan a las presentadas por el presidente Fox en su encuentro con Bush en Guanajuato (2001). En esa ocasión, Fox planteó la creación de un TLCAN plus, en el cual se avanzaría hacia un mercado común al permitir el libre tránsito de trabajadores. Por supuesto, la propuesta no fue aceptada de inmediato

y apenas se acordó realizar consultas con el gobierno canadiense para avanzar en la profundización de la integración norteamericana. Sin embargo, después del 11 de septiembre de 2001 estas propuestas dejaron de ser discutidas por Estados Unidos, al convertirse la cuestión de seguridad en el tópico principal de su agenda externa, redefiniendo incluso las relaciones con sus vecinos Canadá y México.

La ASPAN

La más reciente de las iniciativas para profundizar el TLCAN es la ASPAN, anunciada en la reunión de los presidente Bush y Fox y el primer ministro canadiense Paul Martin, realizada en Waco, Texas, en marzo de 2005. Como su nombre lo indica, la propuesta tiene dos ejes articuladores: la prosperidad y la seguridad.

En lo referente a la agenda de la prosperidad, se plantea promover el crecimiento, la competitividad y la calidad de vida. Para el logro de estos objetivos los tres gobiernos proponen acciones en nueve áreas específicas, a saber: bienes manufactureros, competitividad sectorial y regional, movimientos de bienes, comercio electrónico, información y tecnologías de la comunicación, servicios financieros, transporte, energía, medio ambiente, agricultura, y alimentos y salud.³⁹

En cuanto al segundo eje, la seguridad, el objetivo es proteger a América del Norte de las amenazas externas, prevenir y responder a los peligros regionales, mejorar la seguridad del movimiento de bajo riesgo en las fronteras compartidas. En consecuencia, los gobiernos acordaron concentrarse en la seguridad de los viajeros y el cargo, la biodiversidad, seguridad marítima y aérea, vigencia de la ley y cooperación en materia de inteligencia, prevención y respuesta a las amenazas, tráfico fronterizo y cooperación tecnológica.⁴⁰

En materia institucional la ASPAN estableció Grupos de Trabajo Trilaterales y un conjunto de objetivos para esos grupos. Sin embargo, la ASPAN no crea instituciones supranacionales o un nuevo marco legislativo que conlleve una cesión de soberanía. En este sentido, se atribuyó la coordinación de la ASPAN al Consejo Privado y al Consejo de Seguridad Nacional en Canadá, la Casa Blanca y el Consejo de Seguridad Nacional en Estados Unidos y la Presidencia de la República en México.⁴¹

El Mercosur: crisis, profundización y ampliación

Los temas económicos y comerciales

En los años recientes, buena parte de los esfuerzos realizados por el liderazgo del Mercosur ha sido reactivar el proceso de integración, en particular los flujos comerciales, y aunque aún no se ha avanzado lo suficiente en cuanto al arancel externo común y la coordinación de políticas, sí se ha logrado restablecer la interdependencia económica regional.

El año 2003 estuvo acompañado por cambios de gobiernos en Argentina y Brasil, desde entonces bajo la conducción de Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula de Silva respectivamente. Ambos líderes llegaron al poder con un discurso crítico al modelo económico aplicado en la región desde la década de 1990. En este contexto, los dos presidentes decidieron promover una Alianza Estratégica, expresión de lo cual fue el “Consenso de Buenos Aires”, suscrito por Lula y Kirchner el 16 de octubre de 2003. Los Jefes de Estado se comprometieron a: a) incrementar la concertación y cooperación política para impulsar el proyecto regional; b) incluir una agenda social en el Mercosur, c) implementar la unión aduanera y conformar el mercado común, d) fortalecer la coordinación en las negociaciones internacionales y e) promover la cooperación para garantizar un espacio de seguridad común y de vigilancia de los ilícitos en la región.⁴²

Posteriormente, en la cumbre de Asunción, realizada en junio de 2003, se aprobó el “Programa para la Consolidación de la Unión Aduanera y para el Lanzamiento del Mercado Común. Objetivo 2006”. Este programa tiene cuatro ejes: a) un Programa Político, Social y Cultural; b) un Programa de la Unión Aduanera; c) un Programa de Base para el Mercado Común y d) un Programa de la Nueva Integración.

El Programa Político, Social y Cultural se propone otorgar mayor preeminencia al Foro Consultivo Económico y Social y a la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, de manera de ampliar la participación de los actores no gubernamentales y del Congreso. *El Programa de la Unión Aduanera*, por su parte, incluye una serie de iniciativas para consolidar la unión aduanera, estableciéndose como fecha límite el año 2006 para concluir el proceso de convergencia. *El Programa de Base*

para el Mercado Común propone cronogramas para la ratificación del Protocolo sobre Comercio de Servicios, conclusión del Acuerdo sobre Compras Gubernamentales y ratificación del Acuerdo sobre Residencia de Nacionales aprobado por los Ministros del Interior durante el año 2002. El Programa reitera la necesidad de examinar la conveniencia y requisitos para el establecimiento de un mercado regional de capitales. Finalmente, *el Programa de la Nueva Integración* establece iniciativas relacionadas con la educación en la región, como el reconocimiento mutuo de diplomas (no sólo para los efectos académicos), el desarrollo de programas de cooperación en ciencia y tecnología y en la integración productiva, y la integración física.⁴³

Este compromiso político se acompañó con una reactivación de los flujos de comercio intrarregional a partir del año 2003, en buena medida favorecida por la rápida recuperación de la economía argentina. En consecuencia, las exportaciones intra-Mercosur han crecido de forma constante entre 2003 y 2005, pasando de los 10.197 millones de dólares en 2002 al 21.406 millones en 2005 (véase anexo 1).

La profundización del Mercosur

Cuestión institucional

El momento crítico que sufrió el régimen de libre comercio desde la crisis del *real* (1998) ha generado en el seno del Mercosur un debate sobre el déficit institucional de este proceso de integración. El conjunto de medidas unilaterales que proliferaron desde 1999 evidenció la incapacidad de las instituciones existentes para resolver los conflictos que la crisis económica había producido en la región.

En el Tratado de Asunción que creó el Mercosur en 1991 se establece una estructura institucional simple y carente de cualquier elemento de supranacionalidad, centrada en dos órganos: el Consejo del Mercado Común y el Grupo del Mercado Común. Al Consejo le corresponde la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos en el Tratado de Asunción. El Grupo del Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercosur, siendo coordinado por los Ministerios de

Relaciones Exteriores, constituido por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país que representan a los Ministerios de Relaciones Exteriores, Ministerios de Economía o sus equivalentes (áreas de Industria, Comercio Exterior y/o Coordinación Económica) y Bancos Centrales.⁴⁴ En el Tratado de Asunción se establece que el Grupo Mercado Común podrá construir los Subgrupos de Trabajo que fueran necesarios para el cumplimiento de sus cometidos. En el Anexo V del Tratado se crearon los siguientes subgrupos: Asuntos Comerciales, Asuntos Aduaneros, Normas Técnicas, Políticas Fiscal y Monetaria Relacionadas con el Comercio, Transporte Terrestre, Transporte Marítimo, Política Industrial y Tecnológica, Política Agrícola, Política Energética, Coordinación de Políticas Macroeconómicas. Finalmente, el Grupo Mercado Común cuenta con una Secretaría Administrativa, cuyas principales funciones son la guarda de documentos y comunicación de actividades del mismo.

En el Protocolo de Ouro Preto, suscrito en diciembre de 1995, se determinó la estructura institucional definitiva del acuerdo. Se confirmaron el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común (GMC), pero se crean nuevas instancias como la Comisión de Comercio del Mercosur, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM). El Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur son órganos con capacidad decisoria y de naturaleza intergubernamental. La Comisión Parlamentaria Conjunta es el órgano representativo de los Parlamentos de los países del Mercosur. El Foro Consultivo Económico-Social es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales. La Secretaría Administrativa es órgano de apoyo operativo, responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del Mercosur y con sede permanente en la ciudad de Montevideo.⁴⁵

Desde la definición de la institucionalidad mercosuriana se criticó la incompatibilidad de un modelo básicamente intergubernamental para gestionar un proceso de integración que se pretende consolidar como un mercado común.⁴⁶ La primera crítica describe a la composición de los órganos del Mercosur como su mayor deficiencia, pues al estar constituidos por representantes de los gobiernos, que actuarán obedeciendo las órdenes e instrucciones de sus superiores en cada país, no se promueve el interés comunitario sino la cuidadosa

defensa de los intereses nacionales. Finalmente, se ha señalado que el mecanismo de solución de conflictos no es el adecuado para un esquema de integración que ha generado una elevada interdependencia entre sus socios. A mayor interdependencia, es también mayor el potencial de externalidades negativas y, en consecuencia, mayor el potencial para que surjan conflictos. En este contexto, pareciera más adecuado establecer una instancia permanente de resolución de conflictos, en vez de recurrir al mecanismo arbitral cada vez que se presenten.⁴⁷

Por ello, en el Mercosur se han realizado esfuerzos para mejorar la calidad de sus instituciones. En concreto, se han hecho progresos en la creación del Tribunal Permanente de Revisión, establecido en el Protocolo de los Olivos de diciembre de 2002. Éste sería una instancia ante la cual los países podrían apelar las decisiones tomadas por los tribunales *ad hoc*. Incluso se prevé que pueda actuar como instancia única, si las partes en disputa deciden someter el caso ante él. El denominado Protocolo de Ouro Preto II ratificó el establecimiento de este Tribunal Permanente. Por otra parte, con relación a la cuestión institucional, en la Cumbre de Montevideo, realizada en diciembre de 2005, se aprobó la creación del Parlamento del Mercosur, cuyos miembros serían electos mediante el voto popular.

El trato de las asimetrías

El problema de las asimetrías ha generado la percepción, especialmente en los dos socios de menor tamaño, que no han sido ganadores en el proceso de integración. En ambos países se reclama por haber pagado los costos de participar en la unión aduanera sin obtener mayores ventajas, debiendo sufrir además las externalidades negativas de la crisis del *real* y el default argentino, y sin que ni siquiera existiese una institucionalidad eficiente a través de la cual canalizar sus demandas. Un experto paraguayo señala que en su país “se percibe que el Mercosur ha conducido a los países pequeños a disminuir su comercio con el mundo sin compensaciones (...)”.⁴⁸

Sin embargo, no se puede desconocer que desde el año 2003 se han realizado esfuerzos y adoptado medidas para lograr un Mercosur

más equitativo. Ejemplo de ello es el establecimiento de un Fondo Regional, a imitación de los existentes en la Unión Europea que con el aporte mayoritario de Alemania y Francia hacen al presupuesto comunitario y han sido clave en la reducción de las disparidades al interior del espacio integrado. En este sentido, en 2005 se creó el Fondo de Compensación Económica del Mercosur (FOCEM), cuyos objetivos son: 1) promover la convergencia estructural; 2) fomentar la competitividad; 3) impulsar la cohesión social de las economías menores y regiones menos desarrolladas; 4) mejorar la estructura institucional y 5) el fortalecimiento del proceso de integración. En el FOCEM se incluyen cuatro categorías de programas:

- El Programa de Convergencia Estructural: su objetivo es impulsar el desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, incluyendo los sistemas de integración fronteriza y de los de comunicación en general.
- Programa de Desarrollo de la Competitividad: se propone mejorar la competitividad del Mercosur mediante programas de reconversión productiva y laboral, proyectos de integración de cadenas productivas, el fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en los aspectos vinculados a la calidad de la producción, apoyo a la investigación y desarrollo de nuevos productos.
- Programa de Cohesión Social: su meta es fomentar el desarrollo social, especialmente en las zonas de frontera, proyectos de interés comunitario en áreas de la salud humana, programas de reducción de la pobreza y el desempleo.
- Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración: su propósito es mejorar y desarrollar la estructura institucional del Mercosur.

La ampliación del Mercosur

Otro evento importante en la evolución reciente del Mercosur ha sido la ampliación del proceso de integración al aceptar a Venezuela como miembro pleno. El proceso se inició en octubre de 2005, cuando el Presidente venezolano Hugo Chávez anunció que existía un consenso en torno a la aceptación de su país como miembro pleno del Mercosur. Dos meses después, en la Cumbre realizada en Mon-

tevideo, se formalizó la decisión de aprobar la entrada de Venezuela y se acordó iniciar negociaciones, que deberían durar entre 6 meses y un año para determinar los lapsos y las modalidades del ingreso pleno del nuevo miembro. En mayo de 2006, se firmó el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur; un mes más tarde, en la Cumbre Extraordinaria del Mercosur realizada en Caracas, los Jefes de Estados refrendaron el Protocolo, con lo cual se activó la incorporación de Venezuela al proceso de integración.

Venezuela se adhiere al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto y al Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias del Mercosur. De igual manera, Venezuela se compromete a adoptar el acervo normativo comunitario en forma gradual, a más tardar en cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento. A estos efectos, el Grupo de Trabajo creado en el Artículo 11 del Protocolo establecerá el cronograma de adopción de tal normativa.⁴⁹

En materia comercial, Venezuela se compromete a adoptar en un lapso de cuatro años la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) y el Arancel Externo Común. También se establece un cronograma de desgravación arancelaria, según el cual Venezuela debe tener libre comercio pleno con Argentina y Brasil en un lapso de 4 años, mientras que para los dos socios de menor tamaño, el lapso es de 6 años. En consecuencia, Venezuela ingresaría de forma plena a la zona de libre comercio en el año 2012 (véase cuadro 2). El programa de liberalización comercial se aplicará sobre el total de los aranceles y medidas de efecto equivalente, excepto en lo contemplado en la normativa del esquema de integración. Igualmente, durante el período de transición del programa de liberalización comercial y hasta tanto Venezuela adopte el Régimen de Origen del Mercosur, se aplicará el Régimen de Origen previsto en el Acuerdo de Complementación Económica N° 59. El Protocolo crea un Grupo de Trabajo tanto para adoptar el cronograma de adopción del arancel externo común como para establecer un programa de liberalización comercial con sus respectivos cronogramas.⁵⁰

Cuadro 2

Desgravación arancelaria Venezuela - Mercosur

	Fecha de liberalización plena	Excepciones
Argentina a Venezuela	1 de enero de 2010	Productos sensibles en los que el plazo podrá extenderse hasta el 1 de enero de 2014.
Brasil a Venezuela	1 de enero de 2010	Productos sensibles en los que el plazo podrá extenderse hasta el 1 de enero de 2014
Paraguay a Venezuela	1 de enero de 2013	Productos sensibles en los que el plazo podrá extenderse hasta el 1 de enero de 2014
Paraguay a Venezuela	1 de enero de 2013	Productos sensibles en los que el plazo podrá extenderse hasta el 1 de enero de 2014
Venezuela a Argentina	1 de enero de 2012	Los principales productos de su oferta exportable, incluidos en el Anexo XX del Protocolo, que gozarán de desgravación total e inmediata y acceso efectivo.
Venezuela a Brasil	1 de enero de 2012	Los principales productos de su oferta exportable, incluidos en el Anexo XX del Protocolo, que gozarán de desgravación total e inmediata y acceso efectivo.
Venezuela a Paraguay	1 de enero de 2012	Los principales productos de su oferta exportable, incluidos en el Anexo XX del Protocolo, que gozarán de desgravación total e inmediata y acceso efectivo.
Venezuela a Uruguay	1 de enero de 2012	Los principales productos de su oferta exportable, incluidos en el Anexo XX del Protocolo, que gozarán de desgravación total e inmediata y acceso efectivo.

El Estado actual de la Comunidad Andina

El debate en la CAN se ha concentrado en tres temas relevantes, a saber: los avances hacia el mercado común, la decisión de Colombia, Ecuador y Perú de suscribir un TLC con Estados Unidos, el retiro de Venezuela del bloque regional y el ingreso de Chile como miembro asociado.

Los avances hacia el Mercado Común

En cuanto a la zona de libre comercio, se ha producido una recuperación del intercambio comercial que entre 2004 y 2005 se incrementó en un 36% (50,3 % en 2004 y 22,3% en 2005, dos de los registros más elevados en los últimos 20 años). Las exportaciones subregionales alcanzaron los 7.000 y 9.000 millones de dólares en ambos años (véase anexo 1). Para encontrar una tasa similar de crecimiento a la ocurrida en 2004 es necesario remontarse a 1979, cuando se alcanzó un crecimiento de 56,4%.⁵¹

En este sentido, se debe destacar la rápida recuperación del intercambio comercial entre Colombia y Venezuela, que sumó una cifra cercana a los 2.900 millones de dólares en el periodo 2004-2005, lo que equivale aproximadamente a la tercera parte del total de las exportaciones intracomunitarias. De este comercio binacional, cerca de un 80% estuvo representado por manufacturas de un alto valor agregado y alta diversificación.

En cuanto a la Unión Aduanera, a pesar de haberse acordado establecer un arancel externo común mediante la Decisión 535, que fijaba como plazo el año 2005 para definir una lista definitiva de productos, en la práctica esta normativa no se ha cumplido y se han aprobado varias postergaciones a la definitiva aplicación del nuevo arancel (véase cuadro 3).

Cuadro 3

Evolución del Arancel Externo Común de la CAN 2004-2006

No. de Decisiones	Fecha	Asunto	AEC estará vigente
569	14-10-2002	Aprobación del nuevo AEC	1 de enero de 2004
535	01-07-2003	Codificación Acuerdo de Cartagena	Se autoriza a la Comisión fijar plazos para la vigencia del AEC (capítulo VIII, art. 81)
563	12-12-2004	Modificación Decisión 535	1 de marzo de 2004 (primera postergación)
577	28-02-2004	Modificación Decisión 535 Modificaciones Decisiones 535 y 569	10 de mayo de 2004 (segunda postergación)
580	04-05-2005	Modificación 535, 569 y 577	10 de mayo de 2005 (tercera postergación)
612	06-05-2005	Modificación Decisión 580	20 de mayo de 2005 (cuarta postergación)

Fuente: Durán Lima y Maldonado, 2005, p. 50.

Más allá de la definitiva conclusión de la desgravación arancelaria y de las dificultades para establecer el nuevo arancel externo común, en la CAN se han realizado esfuerzos para avanzar en la eliminación de los obstáculos aún remanentes en el intercambio intrazonal. En este sentido, en 2005 se aprobó un Programa de Profundización de la Integración Comercial, bajo el cual se han promovido acciones para desmontar las restricciones al comercio agroindustrial, reglamentar y dar transparencia a las medidas de salvaguarda; continuar la armonización y aproximación de las políticas nacionales en materia aduanera, avanzar en la armonización de los requisitos fito y zoonosanitarios, y continuar trabajos dirigidos al reconocimientos de los trabajos técnicos y la notificación y aprobación de algunos reglamentos técnicos.⁵²

La liberalización del mercado de servicios culminó en el año 2005, según lo señalado en la Decisión 439, aunque se han adoptado

algunas reglamentaciones sectoriales, en cumplimiento de la Decisión 629. En lo referente a la movilidad de personas y la prestación de sus servicios en los países de la CAN, se ha suscrito un acuerdo que “permitirá trabajar” en el reconocimiento y homologación de los certificados de educación y títulos profesionales al interior del bloque regional. También se han realizado avances para la eliminación de requisitos de visas y pasaportes para quienes viajan por vía aérea, aunque existen aún restricciones para los viajeros por otras vías. La formación de un mercado de capitales es un proceso todavía en formación, cuyo primer paso fue la creación del Comité Andino de Autoridades Regulatoras de los Mercados de Valores. Este último se encargará del diseño de normas y procedimientos para armonizar prácticas financieras.⁵³

La firma del TLC andino

Uno de los temas más complejos de la etapa reciente de la CAN ha sido la decisión de los gobiernos de Colombia, Ecuador y Perú de negociar un TLC con Estados Unidos. Es, sin duda, un tema de análisis y discusión para los estudiosos de la integración latinoamericana cómo compatibilizar la firma de un TLC con un tercer país mientras al mismo tiempo se trata de consolidar la unión aduanera, elaborar un nuevo AEC y profundizar el mercado común. Si la CAN hubiese negociado como grupo y con una posición común, no hubiese existido problema alguno, pero el problema fue que Bolivia jamás se incorporó a las negociaciones, y Venezuela nunca fue invitada y siempre se opuso al TLC. Por esto, este acuerdo comercial se ha convertido en un tema que no sólo ha dividido internamente a la CAN sino también a los actores políticos, económicos y sociales al interior del esquema de integración.

El proceso del TLC se inició con el anuncio del representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, en noviembre de 2003, del interés de su país en negociar un TLC bilateral con Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Las negociaciones se iniciaron con Colombia y Perú, en el primer semestre de 2004 y luego seguirían Bolivia y Ecuador. El anuncio de Zoellick fue el comienzo de un intenso debate en el seno de la CAN, en el que Venezuela de forma manifiesta rechazó el TLC, mientras que sus cuatro socios decidieron negociar. El mo-

mento estelar de este debate ocurrió en la XV Cumbre de Presidentes Andinos, realizada en Quito, en julio de 2004. En este encuentro, el presidente de Venezuela Hugo Chávez reafirmó que la firma de un TLC con Estados Unidos era contraria a los intereses de la CAN y ponía en riesgo este proceso de integración. En su discurso, Chávez aseveró: “Pedimos a los miembros de la Comunidad Andina de Naciones que detengamos la velocidad con el Norte (Estados Unidos). No es tiempo, cuidado con una integración con el más poderoso país del mundo y, por separado, no conviene”. Afirmó que la CAN debería tener como prioridad la consolidación de su proceso de integración para, posteriormente, “negociar con el Norte en condiciones de igualdad, pero no en condiciones de subordinación”.⁵⁴ La oposición de Chávez no impidió que, en la Cumbre de Quito, la CAN aprobara una decisión que permitía a sus miembros negociar acuerdos comerciales con terceros países. De esta manera, los países andinos aprobaron el marco institucional que les permite negociar el TLC con Estados Unidos, sin violentar las normas comunitarias andinas.

Las negociaciones se iniciaron en mayo de 2004, habiéndose previsto inicialmente la realización de 7 rondas; la primera debía realizarse en Colombia y la última tendría lugar en Washington. Sin embargo, cada país negociaría de forma bilateral con Washington, así que no se firmó un TLC único de los tres países andinos con Estados Unidos, sino tres acuerdos bilaterales. Cada país tenía un negociador principal y jefes especializados en cada uno de los temas a ser negociados.⁵⁵ Debido a la dificultad de alcanzar consenso en algunos temas álgidos, las rondas se ampliaron y las negociaciones con cada país asumieron su dinámica propia. Perú fue el primer país en terminar exitosamente las negociaciones en diciembre de 2005. Meses después, se anunció el fin de la negociación entre Colombia y Estados Unidos. Las discusiones con Ecuador, en cambio, colapsaron en 2004 y al momento de redactar este capítulo aún se encuentran estancadas.

Los argumentos a favor del TLC

Quienes favorecen el TLC consideran que este acuerdo debe entenderse en el contexto de las relaciones comerciales con Estados Unidos en la última década. En particular, debe destacarse la importancia que ha tenido la aplicación de los regímenes preferenciales

que Washington ha concedido a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, como parte de la estrategia de lucha contra las drogas. En este sentido, en diciembre de 1991 el Congreso estadounidense aprobó la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA por sus siglas inglesas –Andean Trade Preference Act–), en la cual se otorgaba acceso preferencial al mercado de Estados Unidos a los bienes provenientes de los países andinos durante un periodo de 10 años. Una vez concluido este lapso, en agosto de 2006, se aprobó la Ley Comercial que, en su capítulo XXXI, incluyó la Ley de Promoción Comercial Andina y de Erradicación de Drogas (ATPDEA por sus siglas en inglés).

Los resultados de más de 10 años de aplicación de estos regímenes preferenciales son diversos, pero en general coinciden en la generación de un incremento de las exportaciones hacia Estados Unidos de los bienes incluidos en el programa. Un estudio realizado por Germán Umaña, en colaboración con Enrique Román López y Marco Aurelio Romero Cevallos, concluye que aunque ciertamente los bienes incluidos en el ATPA-ATPDEA han incrementado su participación en el mercado estadounidense, “las cifras de participación identificadas sobre el total (de las exportaciones andinas) podría considerarse marginal”.⁵⁶ Angel Casas Gragea, en cambio, presenta datos en los que se estima que 30% de las exportaciones andinas a Estados Unidos utilizan las preferencias comerciales.⁵⁷ Cualquiera sea el caso, existe consenso en señalar que la ATPA-ATPDEA ha permitido conquistar sectores del mercado de Estados Unidos para las producciones de los tres países beneficiarios.

Sin embargo, el ATPDEA es un programa unilateral y limitado en su vigencia hasta el año 2006. Por ello, el mantener la vigencia de estas preferencias se convirtió en un elemento crucial en la estrategia comercial de los países andinos. La firma de un TLC con Estados Unidos se percibió entonces como un mecanismo para evitar la incertidumbre que generó el acercamiento del fin del ATPDEA. Mediante la firma del TLC los países andinos lograrían consolidar un acceso preferencial permanente al mercado estadounidense, mediante un instrumento que incorpore las preferencias temporales y permanentes del ATPDEA.⁵⁸ De esta manera se lograría garantizar los nichos de mercado que los países andinos han logrado conquistar en Estados Unidos en una década de preferencias comerciales.

Para otros especialistas la cuestión no sólo se limita a asegurar el acceso al mercado estadounidense. Según Hernán Vallejo, el TLC es una herramienta en la búsqueda de una asignación más eficiente de los recursos. Vallejo señala que el TLC, combinado con políticas en materia fiscal, institucional y de protección social, podría contribuir de forma significativa en el proceso de desarrollo económico.⁵⁹

Los argumentos en contra del TLC

Se han presentado una serie de argumentos políticos y económicos para oponerse al TLC andino. Algunos autores, como el peruano Reyes Escárte, consideran que para Estados Unidos el TLC es un asunto “básicamente político”, relacionado a su estrategia de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.⁶⁰ Los especialistas ecuatorianos Falconí y Jàcome⁶¹ comparten esta idea al señalar que el TLC se enmarca en una estrategia geopolítica de Estados Unidos para el combate al tráfico de drogas.

Desde el punto de vista económico, se critica al TLC pues desconoce los distintos grados de competitividad entre Estados Unidos y los países andinos. En particular, se objeta la capacidad de las empresas nacionales (sean grandes, medianas o pequeñas) de competir frente a las Empresas Multinacionales estadounidenses. Para resolver el problema que generan estos diversos niveles de competitividad en los esquemas de integración regional, como la Unión Europea, se han establecido mecanismos compensatorios. Sin embargo, en el TLC no sólo no existen mecanismos compensatorios, sino que además se eliminan las medidas compensatorias de política económica que tenían los países andinos.⁶²

Otra crítica al TLC es que, como buena parte de los acuerdos de integración de tipo norte-sur, se basa en el canje de un mayor acceso a un mercado (en este caso el estadounidense) por la concesión en temas como la propiedad intelectual y las compras gubernamentales. En consecuencia, el TLC convierte en permanente las concesiones comerciales unilaterales y temporales que los países andinos han recibido de Estados Unidos, a cambio de aceptar una normativa OMC plus. En otras palabras, para los andinos implica aceptar el modelo TLCAN-ALCA.

Finalmente, se asevera también que el TLC afectará de forma significativa el proceso de integración andina. En primer lugar, se señala que “se perfora totalmente el arancel externo común”, pues la negociación de canastas se realizó de forma bilateral.⁶³ En el TLC se eliminan mecanismos comunitarios como el sistema de franjas de precios, el programa automotriz, decisiones referidas a la propiedad intelectual. Además, establece normas sobre compras del Estado, normas sanitarias y fitosanitarias, temas en los que la CAN no ha realizado aún avances significativos.⁶⁴

El retiro de Venezuela de la CAN y el ingreso de Chile como miembro asociado

Muchos de los argumentos aludidos en contra del TLC, especialmente su impacto en la integración andina, fueron alegados por Venezuela para anunciar su retiro de la CAN en 2006. Esta decisión se explica por varios factores que a continuación se analizan.

En primer lugar, el gobierno venezolano ya había expresado varias veces sus críticas a la CAN por considerarla un esquema de integración basado exclusivamente en el comercio, con un fuerte sesgo neoliberal. Esto era rechazado por el gobierno de Hugo Chávez, uno de cuyos pilares ha sido la denuncia de las políticas de reforma estructural aplicadas en la mayoría de los países latinoamericanos durante la década de los años noventa. En este sentido, el presidente venezolano planteó relanzar la integración andina, incluso señalando la necesidad de dar prioridad a la integración política o a la voluntad política, en vez de concentrarse solamente en el comercio.

En segundo lugar, el gobierno de Hugo Chávez ha tenido una compleja relación con Estados Unidos, que se ha deteriorado con mayor rapidez después del breve golpe de estado de abril de 2002. Desde entonces, Venezuela ha dado mayor impulso a una meta ya prevista en el Plan de Gobierno 2001-2006, a saber, la promoción de un mundo multipolar, en oposición al orden unipolar centrado en el poderío de Estados Unidos. En este sentido, para el gobierno de Chávez era políticamente difícil aceptar el TLC, pues implicaba reconocer el liderazgo de Estados Unidos y fortalecer el orden unipolar.

En tercer lugar, es necesario reconocer, como lo hacen calificados especialistas, que el TLC ha producido un resquebrajamiento de la CAN. Como ya se indicó, el TLC perfora el AEC, afecta la institucionalidad y establece compromisos OMC plus en áreas aún no reguladas a escala subregional. Venezuela, que no es parte de ningún TLC, si permaneciese en la CAN, sería afectada por las externalidades que genere la mayor interdependencia entre Estados Unidos y sus socios andinos. En este sentido, puede discutirse si la salida de la CAN es positiva o no en términos de la defensa de los intereses nacionales del país, pero no puede desconocerse que la decisión es coherente en el contexto de la estrategia internacional que adelanta el actual gobierno venezolano.

Finalmente, el ingreso como miembro pleno al Mercosur colocó al gobierno venezolano en una disyuntiva. El ser miembro pleno supone aceptar el arancel externo común. Ahora bien, Venezuela ya había adoptado un arancel externo común en la CAN desde 1992. En términos de política comercial es simplemente imposible que un país sea parte de dos uniones aduaneras o que tenga dos aranceles externos comunes. Caracas optó por el Mercosur y se retiró de la CAN.

El retiro de Venezuela de la CAN implica, como lo señala el artículo 135 del acuerdo de Cartagena, el cese de sus derechos y obligaciones en el bloque regional, salvo las ventajas recibidas y otorgadas a sus socios en el marco del programa de liberalización comercial, que seguirán vigentes por un lapso de cinco años. Para regular la forma como se va a aplicar el artículo 135, Venezuela y sus antiguos socios suscribieron en agosto de 2006 un Memorando de Entendimiento en el cual las partes se comprometen a dar plena aplicación a las ventajas recibidas y otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación de la Subregión, a partir del 22 de abril de 2006. Igualmente, se comprometen a mantener en aplicación las disposiciones previstas en el Convenio de Complementación Industrial en el Sector Automotor y sus instrumentos derivados, cuya vigencia se sujetará a las disposiciones del propio Convenio.⁶⁵

De igual forma, se creó un Grupo de Trabajo que deberá establecer, en un plazo de 30 días contados a partir de su instalación, prorrogables por una sola vez por otros 30 días, las normas transitorias aplicables al programa de liberación de bienes, en materia de medidas de salvaguardia, solución de controversias, medidas sanitarias y fitosanitarias,

y obstáculos técnicos al comercio. Asimismo, definirá los ajustes que se consideren pertinentes en el régimen de origen vigente. Sobre la base de la propuesta que haga el Grupo de Trabajo, se suscribirá, a más tardar el 30 de octubre de 2006, un acuerdo que incorpore las normas transitorias acordadas aplicables al programa de liberación comercial de bienes en lo referente a salvaguardias, solución de controversias, medidas sanitarias y fitosanitarias, y obstáculos técnicos al comercio, en el marco del programa de liberación comercial de bienes. Asimismo, incorporará los ajustes que se definan en lo referente al régimen de origen aplicable al comercio entre las Partes.⁶⁶

Meses después de la salida de Venezuela, la CAN admitió a Chile como miembro asociado, lo que supone el regreso de Santiago, al menos parcialmente, al proceso de integración que ayudó a fundar en 1969. En la Decisión 645, que formaliza la condición de Chile como miembro asociado, se señala que este país podrá participar en las reuniones de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, a iniciativa del propio órgano o institución o como respuesta a su solicitud para abordar temas de interés común. La Decisión también establece una Comisión Mixta con el objeto de que en el plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de su instalación, examine los órganos, mecanismos y medidas del Acuerdo de Cartagena en los que participaría Chile y defina los alcances de la asociación.⁶⁷

Del ALCSA a la Comunidad Sudamericana de Naciones

En diciembre de 2004, los presidentes de América del Sur se reunieron por tercera vez desde el año 2000, esta vez en Cusco, Perú. El objetivo era establecer la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN en español, CASA en portugués). La creación de la CSN fue la conclusión de un proceso de acercamiento entre la CAN y el Mercosur, iniciado a mediados de la década de 1990 cuando Brasil anunció la propuesta del ALCSA. Ya en diciembre de 2003, ambos grupos regionales habían tenido éxito en concluir las negociaciones de un acuerdo de libre comercio. Sin embargo, los países sudamericanos no se conformaron con intentar promover una mayor interdependencia

económica, sino ir más allá para crear una comunidad de intereses. De nuevo, esta vez al Mercosur, bajo el liderazgo brasileño, y la CAN, especialmente con el entusiasta apoyo de Venezuela, se sumó Chile, Guyana y Surinam, que habían participado en las dos Cumbres Sudamericanas previas.

En la Declaración de Cusco, los líderes sudamericanos manifestaron su determinación de desarrollar “un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales”.⁶⁸

Este espacio sudamericano se perfeccionará mediante la realización de una serie de acciones señaladas en la Declaración de Cusco, a saber:

- La concertación y coordinación política y diplomática que permita afirmar a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas.
- La profundización de la convergencia entre el Mercosur, la CAN y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio. Los Gobiernos de Surinam y Guyana se asociarán a este proceso, sin perjuicio de sus obligaciones derivadas de su pertenencia a la CARICOM.
- La integración física, energética y de comunicaciones en América del Sur sobre la base de la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con la consideración de mecanismos financieros innovadores y las propuestas sectoriales en curso que permitan una mejor realización de inversiones en infraestructura física para la región.
- La armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario.
- La transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura.
- La creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la dinámica de integración de este espacio sudamericano, teniendo en cuenta la responsabilidad social empresarial.⁶⁹

En Cusco, se evitó crear una estructura institucional. En vez de ello, se acordó que la CSN se establecerá e implementará de forma

progresiva, promoviendo la convergencia y utilizando la institucionalidad existente, para evitar así la duplicación y superposición de esfuerzos y nuevos gastos financieros. Para ello, se encomendó a los Ministros de Relaciones Exteriores elaborar una propuesta de acción que considere, entre otros aspectos, las reuniones de Jefes de Estado como instancia máxima de conducción política y de Cancilleres como ámbito de decisión ejecutiva del proceso. Los Ministros contarán con la cooperación del Presidente del Comité de Representantes Permanentes del Mercosur, del Director de la Secretaría del Mercosur, del Secretario General de la Comunidad Andina, del Secretario General de la ALADI, y de la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, así como de otros esquemas de cooperación e integración subregional. Las reuniones de Jefes de Estado y de Cancilleres sustituirían a las Cumbres Sudamericanas.⁷⁰

En la I Reunión Cumbre de la CSN, realizada en Brasilia en septiembre de 2005, se estableció una agenda que incluía las áreas prioritarias de acción de la CSN. En concreto se señalaron a: 1) el diálogo político; 2) la integración física; 3) el medio ambiente; 4) la integración energética; 5) los mecanismos financieros sudamericanos; 6) las asimetrías; 7) la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social; y 8) las telecomunicaciones.⁷¹

En esta reunión también se aprobó un Plan de Acción que incluye acciones en ámbitos como el comercio, concertación y consulta política, tratamiento de las asimetrías, integración física, transporte aéreo, entre otros. De igual manera, se estableció la estructura institucional de la CSN, constituida por: Reuniones de Jefes de Estado que constituyen la instancia máxima de conducción política de la Comunidad. También se crean las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores cuyo objetivo es promover el diálogo político, preparar las reuniones de los Jefes de Estado y adoptar las decisiones ejecutivas para implementar las directrices presidenciales. Tendrán una periodicidad semestral. Los Viceministros de Relaciones Exteriores coordinarán las posiciones de los países de la Comunidad y prepararán las reuniones de Cancilleres. Igualmente, se establecen las Reuniones Ministeriales Sectoriales y las reuniones en el área de infraestructura para promover la IIRSA y se establece una Secretaría Pro-Tempore ejercida en forma rotativa por cada uno de los países miembros, por períodos anuales, que culminarán en la Reunión de

Jefes de Estado. Finalmente, se crea una “Troika” de la Comunidad, constituida por el país-sede de la Reunión de Presidentes, y por los países-sede de las reuniones en el año anterior y en el año siguiente. La “Troika” apoyará las actividades de la Secretaría Pro-Tempore.⁷²

La integración centroamericana y el CAFTA

Al igual que en otras iniciativas de integración existentes en la región, durante el periodo 2003-2005 ha continuado la recuperación del intercambio intra-zonal. Tan sólo en el año 2005 las importaciones subregionales se incrementaron en un 16%, mientras que las exportaciones extrarregionales apenas lo hicieron en un 8%.⁷³ Las exportaciones de Costa Rica hacia la región se incrementaron en cerca de un 16%, convirtiendo al MCCA en el socio más importante después de Estados Unidos. El Salvador, Guatemala y Nicaragua, y en menor medida Honduras, también mostraron una creciente participación en el intercambio intrazonal (véase anexo 1). Sin embargo, el gran debate en el istmo centroamericano es la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, conocido por sus siglas inglesas como CAFTA.

El proceso del CAFTA

La idea de suscribir un TLC con Estados Unidos está estrechamente vinculada con la negociación del TLCAN y la discusión que se generó en el istmo centroamericano, al igual que en el Caribe Insular, sobre su impacto en las preferencias de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). Ésta constituyó una iniciativa comercial unilateral de Estados Unidos, promovida por el gobierno de Ronald Reagan en el marco del conflicto político en América Central y el temor a la expansión del comunismo en la Cuenca del Caribe. La ICC permitía a ciertos bienes de los países beneficiarios ingresar libres de aranceles en el mercado estadounidense, aunque su vigencia era temporal y la renovación o no de las preferencias otorgadas dependía de la decisión unilateral de Estados Unidos.

La ICC permitió un mayor ingreso de bienes centroamericanos al mercado estadounidense, aunque existe un debate sobre su contribución a la diversificación productiva de la región. Sin embargo, la

firma del TLCAN generó temores sobre la pérdida de efectividad de las preferencias comerciales de la ICC. Este debate fue muy intenso en la región en la década de los años noventa. La necesidad de defender las preferencias de la ICC originó iniciativas como la solicitud a Estados Unidos de aprobar una paridad TLCAN y, posteriormente, se planteó la firma de un TLC, solicitud formalizada incluso por los Jefes de Estados centroamericanos al Presidente Clinton durante su visita al istmo en 1997. Sin embargo, por diversas razones ninguna de estas iniciativas logró ser aprobada.⁷⁴

El proceso dio un giro en enero de 2002, cuando en un discurso en la Organización de Estados Americanos, el presidente estadounidense George Bush anunció que su país se proponía suscribir un TLC con América Central. Ya en abril de 2001, el entonces representante comercial Robert Zoellick había anunciado el interés de Estados Unidos de iniciar negociaciones comerciales con los países centroamericanos.⁷⁵ A esto siguió la realización de varias rondas de negociación que concluyeron de forma exitosa en 2004.

El contenido del Acuerdo

En el artículo 1.1 del CAFTA se establecen sus objetivos generales. Entre éstos se señalan: 1) estimular la expansión y diversificación del comercio; 2) eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios; 3) promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio; 4) aumentar sustancialmente las condiciones de inversión; 5) crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del Tratado, para su administración conjunta y resolución de controversias; 6) establecer lineamientos para la cooperación bilateral, regional y multilateral dirigida a ampliar y mejorar los beneficios del tratado.⁷⁶

Sin embargo, en el preámbulo se señala otro conjunto de objetivos, entre los que se destacan: 1) fortalecer los lazos especiales de amistad y cooperación entre sus naciones y promover la integración económica regional; 2) contribuir al desarrollo armónico y a la expansión del comercio mundial y brindar un catalizador para ampliar la cooperación internacional; 3) crear un mercado más amplio y más seguro para las mercancías y servicios producidos en sus respectivos territorios mientras se reconocen las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías; 4)

evitar las distorsiones en su comercio recíproco; 5) establecer reglas claras y de beneficio mutuo en su intercambio comercial; 6) asegurar un marco comercial previsible para la planificación de las actividades de negocios e inversión; 7) facilitar el comercio regional promoviendo procedimientos aduaneros eficientes y transparentes; 8) estimular la creatividad y la innovación y promover el comercio de mercancías y servicios que sean objeto de derechos de propiedad intelectual; 9) proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores; 10) desarrollar sus compromisos internacionales en materia ambiental.⁷⁷

En cuanto a su contenido, el CAFTA sigue el modelo ALCA – TLCAN puesto que no sólo regula el acceso a los mercados, sino también la inversión, los servicios financieros, las compras gubernamentales, la propiedad intelectual y los temas laborales y ambientales relacionados con el comercio.

Los argumentos favorables y contrarios al CAFTA

Un estudio elaborado por Felipe Jaramillo, Daniel Lederman *et al.*, señala que el CAFTA puede ayudar a mejorar las condiciones de vida de los centroamericanos, aunque reconocen la necesidad de una agenda complementaria al acuerdo para poder alcanzar estos beneficios.⁷⁸ Otros autores aseveran que el CAFTA no es un simple acuerdo comercial sino que es un modelo de integración que favorece los intereses de las transnacionales y oligarquías locales. A la defensa de estos intereses se debe sumar la defensa de los intereses estratégicos y de seguridad nacional estadounidense, también implícitos en el CAFTA.⁷⁹ La extensión de este capítulo de actualización no permite entrar en el detalle de este debate, crucial para comprender el aporte del CAFTA a la integración y desarrollo de América Central.

La integración regional en el Caribe

El proceso de integración regional en el Gran Caribe ha sufrido un desarrollo irregular en los años recientes. El más antiguo proceso de integración de esta región, la Caricom, ha continuado su proceso de profundización y búsqueda del Mercado Único. Sin embargo, el G-3, una de las iniciativas que intentó promover la idea del Gran Caribe

desapareció a raíz del anuncio venezolano de denunciar el TLCG3. El otro esquema que se propuso como el marco institucional del nuevo regionalismo caribeño, la AEC, también ha perdido el dinamismo que tuvo a inicios de la década de 1990.

La evolución de la Caricom

Como se observa en el anexo 1, el intercambio comercial en la Caricom ha mostrado cierta recuperación entre 2003 y 2004, que aumentó de 1.419 millones de dólares a 1.810 millones, lo cual significó un crecimiento porcentual de 23%.

Sin embargo, los logros en cuanto al perfeccionamiento del mercado único han sido poco alentadores y la meta de perfeccionarlo a fines de 2005 no fue alcanzada. La Caricom continúa siendo una unión aduanera imperfecta, aún existen barreras arancelarias y no arancelarias, se mantienen restricciones al libre movimiento de servicios, al movimiento de personas y capitales y todavía existen restricciones a los derechos de establecimiento.⁸⁰ No se perciben avances hacia una efectiva coordinación de las políticas fiscal y monetaria. Puede observarse que no se ha desarrollado un mercado monetario ni se ha establecido una moneda única.⁸¹ Tampoco se ha avanzado en la movilidad de los factores productivos, incluido la fuerza laboral.

Es importante destacar la mejora de la capacidad de negociación conjunta de la región que se ha manifestado en la defensa de los intereses de la región en las negociaciones del ALCA y la OMC, especialmente en lo referente a la necesidad de dar un trato especial y diferenciado a las economías de menor tamaño. De igual forma, la región ha asumido posiciones políticas como el rechazo a la invasión a Irak por parte de Estados Unidos, crítica a la política anti-drogas promovida por este país, el rechazo al golpe de estado contra el Presidente de Haití Jean Bertrand Aristide en 2004.⁸² También se han logrado avances en materia institucional; en particular es relevante señalar la creación de la Corte Caribeña de Justicia.

La crisis de la AEC y el fin del G-3

El anuncio del presidente venezolano Hugo Chávez de denunciar el TLCG3 ha significado el fin de un proceso de integración que

a inicios de los años noventa se concibió como uno de los ejes del nuevo regionalismo caribeño. Por su parte, la AEC ha tenido algunos avances en materia de cooperación ambiental y turismo, pero teniendo en cuenta los ambiciosos objetivos que le dieron origen, es un proceso que ha perdido relevancia a escala regional.

La ALADI y la dimensión regional latinoamericana

El rol de la ALADI en el fomento de la integración regional ha cambiado. En la década de 1990, la idea de construir un mercado común latinoamericano, objetivo de la ALADI que se remonta a su predecesora ALALC, perdió relevancia. Por un lado, la integración adquirió un marcado carácter subregional, expresado en los avances de la CAN, el Mercosur y el MCCA. Por otro lado, el ALCA se convirtió en el tema central de la agenda de muchos países, que dieron preferencia política a un mayor acceso al mercado de Estados Unidos en vez de promover un mercado común entre los países latinoamericanos.

Como consecuencia de esto, los mecanismos multilaterales previstos en el Tratado de Montevideo de 1980, como la PAR o las Nóminas de Apertura de Mercados (NAM) a favor de los PMDER, ha tenido cada vez menor uso por parte de los países miembros de la ALADI. Las preferencias otorgadas en el marco de la PAR han sido superadas por los compromisos de desgravación arancelaria más profunda que los países han adquirido en los acuerdos subregionales o bilaterales de libre comercio. Las NAM, por su parte, no han producido el efecto esperado.

Por ello, como asevera Fabio Villalobos,⁸³ en la década de los años noventa los acuerdos regionales no han desempeñado un rol importante en la profundización de la integración regional en el marco de la ALADI. En cambio, los acuerdos de alcance parcial (bilaterales o subregionales) han dado lugar a una red de acuerdos de libre comercio, que se ha descrito como un *spaghetti bowl* o una red de acuerdos comerciales de los países de la ALADI. Esto genera serios obstáculos en la conformación de un espacio económico único latinoamericano. En este sentido, este autor plantea que la ALADI puede convertirse en un mecanismo de armonización y convergencia de estas diversas iniciativas comerciales y contribuir a impulsar la iniciativa de un Espacio de Libre Comercio dentro de su seno.

Anexo 1

América Latina y el Caribe: Exportaciones totales y por esquemas de integración 2003-2005

	2003	2004	2005
COMUNIDAD ANDINA			
Exportaciones Totales (1)	54.716	74.140	94.751
Porcentaje de crecimiento anual	4,9	35,5	27,8
Exportaciones a la CAN (2)	4.900	7.361	9.056
Porcentaje de crecimiento anual	-6,3	50,2	23,0
Porcentaje de exportaciones intracomunitarias (2:1)	9,0	10,5	9,6
MERCOSUR			
Exportaciones Totales (1)	106.674	134.196	162.512
Porcentaje de crecimiento anual	19,2	25,8	21,1
Exportaciones a la Mercosur (2)	12.709	17.319	21.406
Porcentaje de crecimiento anual	24,6	36,3	23,6
Porcentaje de exportaciones intracomunitarias (2:1)	11,9	12,9	13,2
MCCA			
Exportaciones Totales (1)	11.288	12.467	14.163
Porcentaje de crecimiento anual	11,0	10,5	13,6
Exportaciones a la MCCA (2)	3.077	3.472	4.064
Porcentaje de crecimiento anual	7,2	12,9	17,0
Porcentaje de exportaciones intracomunitarias (2:1)	27,3	27,9	28,7
CARICOM			
Exportaciones Totales (1)	6.712	7.880	...
Porcentaje de crecimiento anual	17,1	17,4	...
Exportaciones a la CAN (2)	1.419	1.810	...
Porcentaje de crecimiento anual	16,3	27,5	...
Porcentaje de exportaciones intracomunitarias (2:1)	21,1	23,0	...

Fuente: Durán Lima y Maldonado 2005: 14.

La Alternativa Bolivariana para las Américas

La Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) fue anunciada en la III Cumbre de Estados de la Asociación de Estados de Caribe (AEC) celebrada en Margarita, Venezuela (2001) como una iniciativa que plantea promover un modelo nuevo de integración basado en la solidaridad, la complementariedad y la cooperación. En sus orígenes, el ALBA fue una propuesta poco concreta, que simplemente se proponía enfrentar al ALCA. Así, por ejemplo, durante el año 2002 no se produjeron documentos públicos en los cuales se plantease su contenido. En el año 2003 se publicó una serie de documentos en los cuales ya comienza a delinearse el contenido del ALBA; en un documento del Ministro de Estado para la Integración y Comercio de Venezuela y el Banco de Comercio Exterior (BANCOEX) (2003), se establecían sus principios rectores que, como puede observarse a continuación, contrastan con la filosofía del ALCA. Estos son:

1. El ALBA, a diferencia de la integración neoliberal, es una propuesta que centra su atención en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.
2. En la propuesta ALBA se acuerda dar una importancia crucial a los Derechos Humanos, laborales y de la mujer, a la defensa del ambiente y a la integración física.
3. El ALBA se enfrenta a las políticas proteccionistas y los subsidios de los países industrializados.
4. La actividad agrícola se considera fundamental para los países latinoamericanos.
5. La producción agrícola es mucho más que una actividad comercial, siendo más bien un modo de vida, y no puede ser considerada como cualquier otra actividad económica.
6. El ALBA debe atacar los obstáculos de la integración desde su raíz (la pobreza, la desigualdad, el intercambio desigual, la deuda, los programas de ajuste estructural, etc.)
7. El ALBA debe enfrentar la denominada reforma del Estado y la desregulación y privatización que la acompañó.
8. Se debe fortalecer al Estado, con base en la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.
9. El ALBA cuestiona la apología del libre comercio.

10. Propugna la intervención del Estado para reducir disparidades entre los países.

11. Finalmente en el ALBA se argumenta que la integración latinoamericana requiere una agenda económica definida por los Estados, fuera de toda influencia nefasta de los organismos internacionales.

Como propuesta alternativa al ALCA, el ALBA propone (Ministro de Estado para la Integración y Comercio exterior, 2005: 4):

1. Promover la lucha contra la pobreza
2. Preservar la autonomía e identidad latinoamericana.
3. La transferencia de tecnología, la asistencia técnica.
4. La formación de recursos humanos.

Además de estos elementos, en el ALBA también se propugna:

1. Priorizar las empresas nacionales como proveedoras de los entes públicos.
2. Enfrentar el abuso de los monopolios y oligopolios a través de mecanismo que aseguren la competencia.
3. Trato especial y diferenciado a economías desiguales para abrir oportunidades a los más débiles.
4. Proceso de amplia participación social, que pueda caracterizarse como democrático.
5. Los derechos económicos, sociales, culturales y civiles serán interdependientes, invisibles e irrenunciables.
6. Los intereses comerciales o de los inversionistas no podrán tener supremacía por encima de los derechos humanos y la soberanía de los Estados.
7. El ALBA está supeditado a los acuerdos sobre protección de los Derechos Humanos, ambientales y de género.
8. La creación de Fondos de Convergencia Estructural para la solución de las asimetrías.

Al final de esta etapa, al menos en el discurso oficial, se intenta articular el ALBA con la propuesta de desarrollo endógeno y la premisa “tanto mercado como se posible y tanto Estado como sea necesario”. Así, el ALBA planteaba orientar los procesos de integración hacia el fortalecimiento del desarrollo endógeno nacional y regional para reducir la pobreza, corregir las desigualdades sociales y mejorar la calidad de la población (Ministro de Estado para la Integración y Comercio

– Bancoex, 2003: 3). De igual manera, la propuesta de integración alternativa se articuló con la estrategia de cooperación petrolera promovida por Chávez en iniciativas como Petrocaribe o Petrosur y con la creación de una estación de televisión continental conocida como Telesur (véase Briceño Ruiz y Linares, 2004: 40-41).

La nueva etapa en la delimitación conceptual del ALBA se inicia en el 2004, cuando el ALBA dejó de ser descrita no como una alternativa al ALCA, ya colapsado debido al rechazo de Brasil y el Mercosur, y se convirtió en una nueva filosofía de integración, en una propuesta de tipo cultural, político y económico que se propone resolver los problemas de la región. En este sentido el ALBA pasa a incluir medidas como:

1. El comercio compensado, como por ejemplo, los convenios que se han firmado entre Venezuela y Cuba.
2. Las alianzas estratégicas centradas en el petróleo.
3. Las macro-ruedas Binacionales de Negocios.
4. La expansión a otros países del continente de las denominadas “Misiones”, es decir, los programas sociales en materia de salud y educación del actual gobierno venezolano.

En esta etapa, el ALBA ya no tiene como referente al ALCA. Ciertamente, los gobiernos que lo impulsaron originalmente mantienen su rechazo a la propuesta comercial de Estados Unidos, aunque su nuevo miembro, Nicaragua, haya suscrito un TLC con Washington que, según se ha anunciado no se va a denunciar. Sin embargo, en su versión actual, el ALBA se presenta más bien como una propuesta normativa, no institucionalizada, que no se busca formalizar a través de un acuerdo y que se pretende convertir en una filosofía de integración basada en la solidaridad, la cooperación y la complementariedad.

Existen aún aspectos que deben ser aclarados con relación a la propuesta ALBA. En principio, se trata de una iniciativa unilateral del gobierno venezolano a la que se han ido uniendo otros países de la región. En consecuencia, existen dudas sobre cómo se va a articular con las iniciativas existentes (Mercosur, CAN, CSN; ALADI) o si su pretensión es sustituirlas. Además, los mecanismos hasta ahora existentes la convierten más en una iniciativa de cooperación que de integración regional, lo cual no es una mera discusión teórica, sino que tiene incidencia en la forma como se va a aplicar esta iniciativa

regional. A pesar de estas limitaciones, el ALBA rescata algunos aspectos de la tradición integracionista latinoamericana como el reconocimiento de las asimetrías y el trato diferencial a las economías más pequeñas, principios que fueron abandonados en la década de los años noventa. El ALBA también se constituye en una nueva contribución en el debate sobre un modelo de integración que supere la mera integración comercial y que favorezca en la transformación productiva de la región y la búsqueda de la equidad.

NOTAS

- ¹ Bustos, Pablo, ¿Réquiem para el ALCA?, *Estudios sobre el ALCA*. Santiago, no. 19, 2004, Friedrich Ebert Stiftung, p. 1
- ² Gudynas, Eduardo, “El ALCA con las manos vacías en Puebla”, en *Integración Sur*, 10 de febrero 2004, en línea <http://www.integracionsur.com/alca/GudynasAlcaPueblaManosVacias.htm> (consulta: 20 de mayo de 2006).
- ³ Ídem.
- ⁴ Informe ALCA, no. 17, Friedrich Ebert Stiftung, Consultoría Económica Social Integrada, CESI, febrero 2004, pp. 1-2.
- ⁵ Informe ALCA, no. 19, Friedrich Ebert Stiftung, Consultoría Económica Social Integrada, CESI, abril 2004, pp. 1-2.
- ⁶ Declaración Final de la Cumbre de Mar del Plata, 2005.
- ⁷ Ídem.
- ⁸ Citado en Jácome E., Hugo, “A las puertas del abismo. Las implicaciones del TLC para Ecuador”, *Iconos. Revistas de Ciencias Sociales*, septiembre, no. 20, FLACSO-Ecuador, 2004, p. 8.
- ⁹ Sistema Económico Latinoamericano (SELA), *La multifuncionalidad de los acuerdos comerciales de EE.UU.*, Antena del SELA en Estados Unidos, no. 171, 1er Trimestre de 2004, p. 1.
- ¹⁰ Ídem.
- ¹¹ Cancino Cadena, Arturo, “Los motivos del ALCA y los TLC con Estados Unidos”, *Diálogos de Saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales*, 2005, no. 23, pp. 164.
- ¹² *Ibidem*, p. 164.
- ¹³ Fairle Reinoso, Alan, “Integración regional y tratados de libre comercio: Algunos escenarios para los países andinos”, en Fairle Reinoso, Alan (editor), *Países andinos frente al TLC y la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Lima, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN) – Friedrich Ebert Stiftung, 2006, p. 194.

- ¹⁴ SELA, op. cit., p. 5.
- ¹⁵ Jácome E., Hugo, “A las puertas del abismo. Las implicaciones del TLC para Ecuador”, *Iconos. Revistas de Ciencias Sociales*, septiembre, no. 20, FLACSO-Ecuador, 2004, p. 8.
- ¹⁶ Salazar-Xirinachs José M. y Jaime Granados, “The US-Central America Free Trade Agreement: Opportunities and Challenges”, en Schott, Jeffrey J. (editor), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*, Washington, Institute for International Economics, 2006, p. 230
- ¹⁷ Bouzas, Roberto, “El ‘nuevo regionalismo’ y el Área de Libre Comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente”, *Revista de la CEPAL*, no. 85, abril, 2005, p. 17.
- ¹⁸ Fairle Reinoso, op.cit., p. 193.
- ¹⁹ Lederman, Daniel, Maloney William *et al.*, *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries*, Washington, The World Bank, 2003, p. viii.
- ²⁰ Haar, Jerry y Antonio Garrastazu, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): estructura, operación y tendencias”, en Roy Joaquín, Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velásquez Flores (coordinadores), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, México, Plaza y Valdez, Universidad de Quintana Roo, Jean Monnet Chair, University of Miami, 2003, p. 213.
- ²¹ Ídem.
- ²² Arroyo Picard Alberto, “El TLCAN en México: Promesas y realidades en su décimo año”, en Anderson, Sarah *et al.*, *Lecciones del TLCAN: el alto costo del “libre” comercio*, México, Alianza Social Continental, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, 2005, pp. 40-41.
- ²³ Polaski, Sandra, “Jobs, Wages and Household Income”, en Audley, John *et al.*, *NAFTA's Promise and Reality*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2003, pp. 14-20.
- ²⁴ Ibídem, p. 12.
- ²⁵ Domínguez, Roberto, “NAFTA: Assessments and Institutional Development”, en Domingo, Roberto y Jaocuin Roy (editors), *The European Union and Regional Integration. A Comparative Perspective and Lessons for the Americas*, Miami. Jean Monnet University of Miami, 2005, p. 26.
- ²⁶ Polaski, op. cit., p. 13
- ²⁷ Ídem.
- ²⁸ Castañeda, Jorge (2004), “NAFTA at 10: A Plus or a Minus”, *Current History*, February, p. 54.

²⁹ Ídem.

³⁰ Pastor, Robert, *Towards a North American Community*, Washington, Institute for International Economics, 2003, p. 3.

³¹ Ibídem, p. 16.

³² Ibídem, p. 97.

³³ Ibídem, p. 101.

³⁴ Ibídem, p. 108.

³⁵ Ibídem, pp. 111-116.

³⁶ Dobson, Wendy, *Shaping the Future of the North American Economic Space. A Framework for Action*, C.D Howe Institute, no. 162, April 2002, Toronto.

³⁷ Ibídem, p. 20.

³⁸ Ídem.

³⁹ Celorio, Marcela, The North American “Security and Prosperity Partnership”: An Evaluation. Center for North American Studies, March 2006, p. 7.

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Ibídem, p. 8.

⁴² Bizzozero, Lincoln, “Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur ¿Hacia una nueva cartografía sudamericana/interamericana”, *Nueva Sociedad*, no. 186, julio-agosto, 2003, p. 134.

⁴³ Bouzas, Roberto y Da Motta Veiga, Pedro, *La reunión cumbre de Asunción. ¿Hacia donde va el Mercosur?*, Serie Mercosur no. 21, 12 de agosto de 2003.

⁴⁴ Tratado de Asunción.

⁴⁵ Véase Protocolo de Ouro Preto.

⁴⁶ Floreal González, Flavio, “Mercosur: incompatibilidad de sus instituciones con la necesidad de perfeccionar la Unión Aduanera. Propuesta de cambio”, *Integración y Comercio*, no. 9, septiembre – diciembre 1999, pp. 89-112.

⁴⁷ Briceño Ruiz, José, “El reto institucional en la integración en América Latina”, en Reyes E., Giovanni y Briceño Ruiz, José, *Actualidad de la integración en América Latina y el Caribe. Viejos dilemas y nuevos desafíos*, Mérida, Universidad de los Andes, Publicaciones Vicerrectorado Académico, Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI), Grupo de Regionalismo, Integración y Desarrollo (GRID), pp. 205-269.

⁴⁸ Rodríguez, José Carlos, “Una ecuación irresuelta: Paraguay – Mercosur”, en De Sierra, Gerónimo (compilador), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, p. 368.

- ⁴⁹ Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercado Común del Sur. Artículos 1, 2.
- ⁵⁰ Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercado Común del Sur. Artículos 4 y 5.
- ⁵¹ Durán Lima, José y Raúl Maldonado, *América Latina y el Caribe: la integración regional a la hora de las definiciones*. Santiago: CEPAL – División de Comercio e Integración, diciembre 2005, p. 43.
- ⁵² Comunidad Andina, Secretaria General, *Comunidad Andina: Balances y perspectivas*. Informe de la Secretaría General de la Comunidad Andina 2005-2006. Lima: Comunidad Andina –Secretaría General. Documentos Informativos SG/di 800 15 de septiembre de 2006 6.1.
- ⁵³ Ídem
- ⁵⁴ Citado en Briceño Ruiz, José, “La posición de Venezuela frente al ALCA y las relaciones de la CAN con Estados Unidos y la UE”, *Aldea Mundo. Revista sobre Integración y Fronteras*, Noviembre 2003-Abril 2004, San Cristóbal, Venezuela, pp. 59-66.
- ⁵⁵ Reyes Escárte, Adolfo, “Algunas reflexiones sobre el Tratado de Libre Comercio entre la Comunidad Andina de Naciones y EE.UU”, *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos*, vol. 10, no. 25, 2005, pp.85-101.
- ⁵⁶ Umaña Mendoza, Darío Germán, Román López, Enrique y Marco Aurelio Romero Cevallos, *Los regimenes preferenciales con los Estados Unidos. El ATPA y ATPDEA*, Lima, Comunidad Andina, Consejo Consultivo Laboral Andino, Programa Laboral de Desarrollo (PLADES), 2004, p. 71.
- ⁵⁷ Casas Gragea, Ángel M, *Integración regional y desarrollo en los países andinos*, Quito, ETEA, Institución Universitaria de la Compañía de Jesús, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, 2005, p. 300.
- ⁵⁸ Ferrero, Alfredo, “Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Perú”, *Revista de Derecho y Economía*, vol. 1, no. 3, invierno 2004, p. 11.
- ⁵⁹ Vallejo, Hernán, *El TLC andino en el contexto de Colombia*, Documento CEDE, Universidad de los Andes, Bogota, 2006-10, Febrero de 2006.
- ⁶⁰ Reyes Escárte, op. cit., p. 90.
- ⁶¹ Falconí, Fander y Jácome E., Hugo, “El Tratado de Libre Comercio: ¿Va porque va?”, *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, FLACSO – Ecuador, vol. 9, no. 22, mayo 2005, p. 14 .

- ⁶² Fairle, op. cit., p. 195.
- ⁶³ Ídem.
- ⁶⁴ Ídem.
- ⁶⁵ Memorando de Entendimiento suscrito entre los Países Miembros de la Comunidad Andina y la República Bolivariana de Venezuela. 9 de agosto de 2006.
- ⁶⁶ Ídem.
- ⁶⁷ Véase Decisión 645, Otorgamiento de la condición de País Miembro Asociado de la Comunidad Andina a la República de Chile. 20 de septiembre de 2006.
- ⁶⁸ Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana. Cusco, 8 de diciembre de 2004.
- ⁶⁹ Ídem
- ⁷⁰ Ídem.
- ⁷¹ Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria de la I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasilia, 30 de septiembre de 2005
- ⁷² Ídem.
- ⁷³ Durán Lima y Maldonado, op. cit, p. 57
- ⁷⁴ Lizano, Eduardo y Anabel Rodríguez, *El Tratado de Libre Comercio entre el istmo centroamericano y Estados Unidos. Oportunidades, desafíos y riesgos*. Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto para la Integración Latinoamericana y del Caribe –INTAL–, Banco Interamericano de Desarrollo, Documentos de Divulgación no. 9, marzo 2003, pp. 1-2.
- ⁷⁵ Ibídem, p. 12.
- ⁷⁶ Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y América Central.
- ⁷⁷ Ídem
- ⁷⁸ Jaramillo, Felipe, Daniel Lederman *et al.*, *El CAFTA-RD: Desafíos y Oportunidades para América Central*, Banco Mundial, Oficina para América Central y Oficina del Economista Jefe Región de América Latina y el Caribe, agosto 2005, p. 2.
- ⁷⁹ Ronda Varona, Adalberto, “Centroamérica y el Caribe: neo-liberalismo e integración”, *OSAL*, CLACSO, año V, no. 8, septiembre-diciembre, 2005, pp. 318-319.
- ⁸⁰ Durán Lima y Maldonado, op. cit, p. 72.
- ⁸¹ García Lorenzo, Tania, “La Comunidad del Caribe. Desafíos y Oportunidades”, en Alvarez, Oneida *et al.*, *Integración regional: Los límites del debate económico*, México, Fundación Heinrich Böll, 2005, p. 35.
- ⁸² Suárez Salazar, Luis, “La integración multinacional latinoamericana

y caribeña: un enfoque desde la prospectiva crítica y participativa”, *Sociologías*, Porto Alegre, ano 7, no. 14, julho – dezembro 2005, p.90.

- ⁸³ Villalobos, Fabio, “La integración regional en la coyuntura: una visión desde la ALADI”, en Convenio Andrés Bello – Instituto Internacional de Integración, *Informe sobre el Estado de la integración 2004*, La Paz, CAB-Instituto Internacional de Integración, 2005, p. 33.

Abreviaturas y siglas

AAP:	Acuerdos de Alcance Parcial
AAR:	Acuerdos de Alcance Regional
ACI:	Acuerdos de Complementación Industrial
AEC:	Asociación de Estados del Caribe
ALADI:	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC:	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALAPRO:	Alianza para el Progreso
ALCA:	Área de Libre Comercio de las Américas
ALCSA:	Área de Libre Comercio Sudamericana
ALIDES:	Alianza para el Desarrollo Sustentable de América Central
APEC:	Consejo Económico del Asia Pacífico
BCIE:	Banco Centroamericano de Integración Económica.
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
BNAs:	Barreras no arancelarias
CA-4:	Centroamérica
CAN:	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM:	Comunidad del Caribe
CAUCA:	Código Arancelario Uniforme Centroamericano
CAUCE:	Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica
CEE:	Comunidad Económica Europea
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe

ABREVIATURAS Y SIGLAS

CLAN:	Comunidad Latinoamericana de Naciones
CNC:	Comité de Negociaciones Comerciales
CUSFTA:	Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos
DC:	Derechos compensatorios
ETNs:	Empresas Transnacionales
FMI:	Fondo Monetario Internacional
G-3:	Grupo de los Tres
GATT:	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
I&D:	Investigación y Desarrollo
ICC:	Iniciativa para la Cuenca del Caribe
IME:	Industria maquiladora de exportación
INTAL:	Instituto para la Integración Latinoamericana
IPA:	Iniciativa para las Américas
IPI:	Industrialización por invitación
ISE:	Industrialización con sustitución de exportaciones.
ISI:	Industrialización con sustitución de importaciones.
MCCA:	Mercado Común Centroamericano
MCCO:	Mercado Común del Caribe Oriental
MCLA:	Mercado Común Latinoamericano
MERCOSUR:	Mercado Común del Sur
NA:	Normas antidumping
NABANDINA:	Nomenclatura Arancelaria de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena
NAUCA:	Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana.
NMF:	Cláusula de la Nación más Favorecida
OEA:	Organización de Estados Americanos
OEEO:	Organización de Estados del Caribe Oriental
OIT:	Organización Internacional de Trabajo
OMC:	Organización Mundial del Comercio
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI:	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PAECA:	Plan de Acción Económica de Centroamérica
PAR:	Preferencia Arancelaria Regional
PARLACEN:	Parlamento Centroamericano
PDM:	Países de Mayor Desarrollo
PICAB:	Programa de Integración entre Argentina y Brasil

ABREVIATURAS Y SIGLAS

PICE:	Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil
PMDER:	Países de menor desarrollo económico relativo
PSDI:	Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial
RICI:	Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración
RMALC:	Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio
RRN:	Rueda Regional de Negociaciones
SICA:	Sistema de Integración Centroamericana
SIECA:	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
TLCAN - NAFTA:	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TLCG3:	Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres
TLCP:	Tratado para el Libre Comercio Progresivo
TRIPS:	Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio
UE:	Unión: Europea
WISA:	Estados Asociados de las Indias Occidentales

Bibliografía

General

Aguilar Monteverde, A. *Teoría y política del desarrollo latinoamericano*. México: UNAM.

Arroyo Picard, A. (2005). El TLCAN en México: Promesas y realidades en su décimo año. En S. Anderson et al.: *Lecciones del TLCAN: el alto costo del “libre” comercio* (pp.23-25). México: Alianza Social Continental-Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio.

Barbosa, R. A. (2001). A nova geografia econômica do continente. *Politica Externa*, 10 (2), pp. 28-47.

Barbosa, R. A. (1991). *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica a realidade*. São Paulo: Edições Aduaneiras.

Barros Charlin, R. (1993). Dimensión jurídica e instrumental de la integración latinoamericana. *Contribuciones*, 2, pp. 77-93.

Baumann, R. et al. (2002). *Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe: avances, retrocesos y temas pendientes*. Santiago: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, Serie Comercio Internacional, 25.

Behar, J. (1980). Una interpretación crítica de la integración latinoamericana. *Comercio Exterior*, 30 (5), pp. 423-432.

Bélanger, L. and contributors (1999). *The Americas in Transition: the Contours of Regionalism*. Boulder-London: Lynne Rienner, pp. 219-237.

Bélanger, L. y Mace, G. (1999). Building Role and Region: Middle States and Regionalism in the Americas. En G. Mace, L. Bélanger and contributors. *The*

Americas in Transition. The Contours of Regionalism (pp.153-173). Boulder-London: Lynne Rienner Publishers.

Bizzozero, L. (2003). Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur. ¿Hacia una nueva cartografía sudamericana/interamericana? *Nueva Sociedad*, 186, julio-agosto, pp. 128-142.

Botana, N. (1991). Las grandes líneas temáticas de integración en América Latina. *Integración Latinoamericana*, 10 (169), julio, pp. 23-29

Bouzas, R. (2005). El 'nuevo regionalismo' y el Área de Libre Comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente. *Revista de la CEPAL*, 85, abril, pp. 7-18.

Brada, J. y Méndez, J. (1993). Political and Economic Factors in Regional Economic Integration. *Kyklos*, 46 (2), pp.183-201.

Briceño Ruiz, J. (1996). La integración latinoamericana: comparando modelos (1950/1990). *Geosur XVII* (19), pp.19 -31.

Briceño Ruiz, J. (2003-2004). La posición de Venezuela frente al ALCA y las relaciones de la CAN con Estados Unidos y la UE. *Aldea Mundo. Revista dsobre Integración y Fronteras*, noviembre 2003-abril 2004, pp.59-66.

Briceño Ruiz, J. (2003). *Teorías de la Integración Regional*. Mérida, Venezuela: Vicerrectorado Académico, Universidad de los Andes.

Bustos, P. (2004). ¿Réquiem para el ALCA?, *Estudios sobre el ALCA*, 19, Friedrich Ebert Stiftung.

Cancino Cadena, A. ((2005). Los motivos del ALCA y los TLC con Estados Unidos. *Diálogos de Saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales*, 23, pp.153-166.

Castañeda, J. (2004). NAFTA at 10: A Plus or a Minus. *Current History*, february, pp. 51-55.

Castro, F. (1991). *La integración latinoamericana. Selección de textos; 1959-1991*. La Habana: Editora Política.

Celorio, M. (2006). *The North American "Security and Prosperity Partnership: An Evaluation*. Center for North American Studies, March.

Clive, Th. (1974). *Dependence and Transformation*. New York: Monthly Review Press.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1994). *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Comunidad Andina, Secretaría General (2006). *Comunidad Andina. Balances y perspectivas*. Informe de la Secretaría General de la Comunidad Andina 2005-2006. Lima: Comunidad Andina-Secretaría General. Documentos Informativos SG/di 800, 15 de setiembre d 2006-6.1.

Conceição Tavares, M. y Gomes, G. (1998). La CEPAL y la integración económica de América Latina. *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, pp.213-228.

Córdoba, A. (1972). ¿Integración económica para el desarrollo o subdesarrollo integrado? En A. Córdoba y O. Araujo. *Sobre integración latinoamericana* (pp.7-69) Caracas: Síntesis Dos mil.

Costa Vaz, A. (1993). Neoliberalismo na América Latina: impacto e perspectivas para o regionalismo económico. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 36 (2), nova serie, pp.67-79.

Chanona Burguete, A. y Martínez Cortés, J. I. (2001). Las relaciones de México con América Latina bajo un nuevo esquema de integración comercial. En R. Benítez Manaut y R. Fernández de Castro (coordinadores), *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del Siglo XXI* (pp. 65-87). México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Decisión 645. (2006). Otorgamiento de la condición de País Miembro Asociado de la Comunidad Andina a la República de Chile. 20 de setiembre de 2006.

Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana. Cusco, 8 de diciembre de 2004.

Declaración Final de la Cumbre de Mar del Plata. (2005).

Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria de la I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasilia, 30 de setiembre de 2005.

De Figueiredo, N. F. (1960). A integração económica latinoamericana. *Revista de Ciências Económicas*, 1, março, pp.6-44.

Díaz Müller, L. y Gutiérrez Pantoja, G. (1982). *América Latina: integración y crisis*. México: Presencia Latinoamericana.

Dobson, W. (2002). *Shaping the Future of the North American Economic Space. A Framework for Action*. Toronto, C.D. Howe Institute, 162, April.

Domínguez, R. (2005). NAFTA: Assessments and Institutional Development. En R. Domingo y J. Roy (editors), *The European Union and Regional Integration. A Comparative Perspective and Lessons for the Americas* (pp. 23-35). Miami: Jean Monnet University of Miami.

Dos Santos, Th. (1999). *Economía mundial, integração regional e desenvolvimento sustentável*. Petropolis: Editorial Vozes.

Drainville, A. C. (1999). Social Movements in the Americas: Regionalism from Bellow? En Gordon Mace, Louis Bélanger and Contributors, *The Americas in Transition. The Contours of Regionalism*. Boulder-London: Lynne Rienner Publishers.

Durán Lima, J. y Maldonado, R. (2005). América Latina y el Caribe; la integración regional a la hora de las definiciones. Santiago: CEPAL-División de Comercio e Integración, diciembre.

Fairle Reinoso, A. (2006). Integración regional y tratados de libre comercio: Algunos escenarios para los países andinos. En A. Fairle Reinoso (editor), *Países andinos frente al TLC y la Comunidad Sudamericana de Naciones*

(pp.173-219). Lima: Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN)-Friedrich Ebert Stiftung.

Falconí, F. y Jàcome E., H. (2005). El Tratado de Libre Comercio: ¿Va porque va? *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. FLACSO-Ecuador, 9 (22), mayo, pp. 9-18

Federación de Cámaras de Comercio y Producción de Venezuela (FEDECAMARAS). (1995). *La integración latinoamericana y la participación empresarial*. Caracas, diciembre.

Ferrero, A. (2004). Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Perú. *Revista de Derecho y Economía*. 1 (3), invierno, pp. 7-16.

French Davis, R. (1980). Comparative Experiences with Economic Integration in the Developing Countries: Failures and Successes in Latin-America. En Garnaut, Ross, *ASEAN in a Changing Pacific and World Economy* (pp.138-171). Canberra, Australia: Australian National University Press.

French Davis, R. (1979). *Economía Internacional. Teoría y políticas para el desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Franco Montoro, A. (1996). Integração da America Latina en um mundo multipolar. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 83, julho, Belo Horizonte, pp.27-42.

Frank, A.G. (1967). Latin American Economic Integration. *Monthly Review*, september.

Frank, A. G. (1971). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. London: Penguin.

Frigerio, R. (1976). *La integración regional. Instrumento de los monopolios* (2^{da} ed.) Buenos Aires: Ediciones Crisol.

Fronzizi, A. (1978). *Mensajes Presidenciales, 1958-1962*. Buenos Aires: Centro de Estudios Nacionales, Tomo I, pp.52-56.

García Lorenzo, T. (2005). La Comunidad del Caribe. Desafíos y Oportunidades. En O. Álvarez et al., *Integración regional: Los límites del debate económico* (pp.21-39). México: Fundación Heinrich Böll.

Garrido Torres, J. (1965). *¿Por qué un mercado regional latinoamericano?* México: CEMLA-BID.

Giacalone, R. (2000). Los empresarios y la integración regional desde la perspectiva de las relaciones internacionales. *Revista de Humanidades. Tecnológico de Monterrey*, 8, pp.47-69.

Girvan, N. (2002). Discurso dado en el Seminario *Los procesos de integración regional: convergencia o divergencia*. Caracas, GRULAC/SELA/CAF; 17 de septiembre.

Graciarena, G. y Franco, R. (1981). *Formaciones sociales y estructuras de poder en América Latina*. Madrid: CIS.

Greño Velazco, J. E. (1978). Perfil de un nuevo sistema iberoamericano de relaciones regionales. *Revista de Política Internacional*, 159, septiembre-octubre, pp.55-73.

Grien, R. (1994). *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Gudynas, E. (2006). El ALCA con las manos vacías en Puebla. En *Integración Sur*, 10 de febrero. Recuperado el 20 de mayo de 2006 en <http://www.integracionsur.com/alca/GudynasAlcaPueblaManosVacias.htm>

Guerra Borgues, A. (1991). *La integración de América Latina y el Caribe: la práctica de la teoría*. México: IIE – UNAM.

Guilherme Correa, P., M. Machado, J. B. y da Motta Veiga, P. (1992). A agenda de Las Leñas e integração no MERCOSUL [versión electrónica]. *Boletim de Integração Latinoamericana*, 7, outubro-dezembro. Recuperado el 15 de agosto de 1996 en www.mrre.gov.br/getec/WEBGETEC/BILA.

Guillén Romo, H. (2001). De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina. *Comercio Exterior*, 51 (5), 359-369.

Gvozden, B. (1970). Aspectos políticos e ideológicos de los procesos integracionistas en América Latina. En Varios Autores, *Los problemas de integración económica en América Latina y la clase obrera* (pp. 192-204). Praga: Edit. Paz y Sociedad.

Hirst, M. y Streb, M.L. (1993). Los esquemas de integración. Desarrollo reciente del proceso de integración en América Latina. En Varios Autores, *Los procesos de integración regional en América Latina* (p. 22). Madrid: CEDEAL.

Hirst, M. (1991). Riforma e democrazia in America Latina. Processi de integrazione e frammentazione. *Politica Internazionale*, 6, noviembre-diciembre, pp.165-184.

Informe ALCA (2004). Nº 17, febrero, Friedrich Ebert Stiftung, Consultoría Económica Social Integrada, CESI.

Informe ALCA (2004). Nº 19, abril, Friedrich Ebert Stiftung, Consultoría Económica Social Integrada, CESI.

Jàcome E., H. (2004). A las puertas del abismo. Las implicaciones del TLC para Ecuador. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 20, FLACSO-Ecuador, pp. 6-13.

Jàcome, F. (1999). Las sociedades civiles frente a los procesos de integración. En F. Jàcome (coordinadora), *La "otra integración": procesos intersociales y parlamentos regionales en el Gran Caribe* (pp.73-98). Cuadernos del INVESEP, 4, Caracas.

Jaffé Carbonell y Riquez Capello, A. (1988). *Régimen político e integración en América Latina*. Caracas: Universidad Simón Bolívar.

Jaramillo, F. Lederman, D. et al. (2005). *El CAFTA-RD: Desafíos y Oportunidades para América Central*. Banco Mundial, Oficina para América Central y Oficina del Economista Jefe Región de América Latina y el Caribe, agosto.

Johnson, H. (1965). An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Customs Unions. *Journal of Political Economy*, 72, pp.253-283.

Kaplan, M. (1968). *Problemas del desarrollo y de la integración*. Caracas: Monte Ávila.

Köning, W. (1973). *México y la integración económica de América Latina*. Buenos Aires: BID-INTAL.

Lagos, G. (1986). Autopreservación y autoexpansión del Estado – nación y experiencias de cooperación regional en América Latina. En H. Muñoz Valenzuela y F. Orrego Vicuña (compiladores), *La cooperación regional en América Latina. Experiencias y perspectiva* (pp. 103-129). México: Colegio de México-Universidad de Chile.

Lahera, E. (1992). Fundamentos y opciones para la integración hoy. *Revista de la CEPAL*, 47, pp. 67-80.

Laredo, I. M. (1968). Posición de los Estados Unidos frente a la integración de América Latina: afirmaciones y tendencias. *Revista de la Integración*, 3, noviembre, pp.58-104.

Laredo, I. M. (1995). Trasfondo político de la integración económica. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 1 (1), pp.99-112.

Laredo, I. M. (compiladora). *La integración latinoamericana en el actual escenario mundial: de la ALALC-ALADI al MERCOSUR*. Rosario, Argentina: Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, pp.53-74.

Lederman, D., William, M. et al. (2003). *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries*. Washington: The World Bank.

Lerman Alperstein, A. (1996). *Ideas y proyectos de integración latinoamericana*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Marchal, A. (1970). *Integración y regionalización de la economía europea*. Madrid: Seminarios y Ediciones S.A.

- Martínez Cortés, J. I. (1999). Los esquemas subregionales: nueva etapa de la integración de América Latina para la reinserción en la economía mundial. *Relaciones Internacionales*, 79, cuarta época, enero-abril, pp.65-87.
- Medina, J. (1966). Venezuela en el proceso de integración latinoamericana. *Política*, V (50), pp.63-69.
- Meller, P. (1992). América Latina en un eventual mundo de bloques económicos. En A. Butelman y P. Meller (compiladores), *La estrategia comercial chilena para la década del noventa*. Santiago, Chile: CIEPLAN.
- Memorando de Entendimiento suscrito entre los Países Miembros de la Comunidad Andina y la República Bolivariana de Venezuela, 9 de agosto de 2006.
- Moavro, H. (1987). *La decisión. Aportes para la integración latinoamericana*. Caracas: IFEDEC.
- Mols, M. y Faust, J. (1995). Integración latinoamericana: ¿compatibilidad y convergencia? *Síntesis*, 24, julio-diciembre, pp.117- 133.
- Moncayo Jimenez, E. (1985). *Hacia la superación de la crisis: un nuevo estilo de integración económica*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Moneta, J. C. (1996). Exposición presentada en la Mesa *Integración regional e Integración continental. Perspectivas de fin de siglo*, en el II Encuentro de Pensadores *Los procesos de integración, aspectos culturales y políticos*, publicada por la Fundación Banco de la Ciudad y la Secretaría de Cultura de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, pp.28-34.
- Ondarza Linares, F. (1989). *Bolivia y la integración. Problemas de ayer y de hoy*. La Paz: Banco Central de Bolivia.
- Orrego Vicuña, F. (1981). Hacia nuevas formas de integración económica en América Latina; lecciones de una experiencia. *Estudios Internacionales*, XIV (56), pp.568-577.

Orrego Vicuña, F. (1980). Las acciones parciales de integración y su compatibilización en el proceso de Integración. *Integración Latinoamericana*, 5 (44).

Palacios L., J. J. (1995). El nuevo regionalismo latinoamericano: el futuro de los acuerdos de libre comercio. *Comercio Exterior*, 45 (4), pp.295-302.

Palacios Maldonado, C. (1988). La integración bilateral. *Integración Latinoamericana*, 13 (136-137), pp.43-66.

Parente de Mello, I. (1997). A inserção do Mercosul na economia mundial. En B. Salazar P. et Lia Valls Pereira (organizadores), *Mercosul: perspectiva da integração* (2^{da} ed.) (pp. 75-120). Río de Janeiro: Editora de Fundação Getulio Vargas.

Parra Luzardo, G. (1996). La integración como estrategia de desarrollo. En G. Parra Luzardo *¿Hacia dónde va América Latina?* (pp. 155-178). Maracaibo, Venezuela: Universidad del Zulia, Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos.

Parra Luzardo, G. (1997). *Transformación e integración económica en América Latina*. Maracaibo, Venezuela: Universidad del Zulia, Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos.

Pastor, R. (2003). *Toward a North American Community*. Washington: The World Bank.

Peña, F. (1991). En los umbrales de los 90: integración latinoamericana y cambios globales. *Revista Brasileira de Política Internacional*, XXII (198/1), pp.125-126.

Polaski, S. (2003). Jobs, Wages and Household Income. En J. Audley et al., *NAFTA's Promise and Reality*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Porcile, G. (1997). *A evolução da cooperação entre Argentina e Brasil: 1939-60*. Trabalho apresentado na Sessão Especial – APEC/ABPHE Campinas, Dezembro.

- Prebisch, R. Cinco etapas de mi pensamiento económico. *El Trimestre Económico*, XLII – 2 (250) (abril-junio), pp.771-792.
- Proaño Rivas, R. (1993). *Nueva realidad de la integración latinoamericana* Quito: Editorial Ecuador FBT.
- Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercado Común del Sur. (2006).
- Protocolo de Ouro Preto (1994).
- Puig Arosemena, A. (1949). *La Carta de Quito (un análisis)*. México: Edición y Distribución Iberoamericana de Publicaciones S.A.
- Puig, J. C. (1981). Integración Latinoamericana: todavía un modelo para armar. *Latinoamérica- Anuario de Estudios Latinoamericanos*, 14, pp.355-380.
- Puig, J. C. (1986). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del Siglo XX. *Integración Latinoamericana*, 11 (109) enero-febrero, pp.40-62.
- Puyana, A. (1984). Latinoamérica: fuerza y debilidad de la cooperación regional. En N. Davidson, L. Echeverría y A. Pecci, *Regionalismo y el nuevo orden económico internacional* (pp.113-146). México: CEESTEM-Editorial Nueva Imagen.
- Ramos, E. et al. (1996). *América Latina en la encrucijada. Los nuevos desafíos a la integración subregional*. Caracas: UCV.
- Rodríguez, J.C. (2001). Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur. En G. De Sierra (compilador), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal* (pp. 361-372). Buenos Aires: CLACSO.
- Rodríguez, O. (2001). Fundamentos del estructuralismo latinoamericano. *Comercio Exterior*, 51 (2), pp.79-109.
- Rogov, B. B. (1971).,“Латиноамериканская ассоциация интеграции, латиноамериканская, Январь - Февраль Moscú, pp.23-39.

- Ronda Varona, A. (2005). Centroamérica y el Caribe: neo-liberalismo e integración. *OSAL*, CLACSO, V (8) setiembre-diciembre, pp. 315-324.
- Rosenthal, G. (1993). La integración regional en los noventa. *Revista de la CEPAL*, 50, Santiago, pp.11-18.
- Rosenthal, G. (1993). Treinta años de integración en América Latina: un examen crítico. *Estudios Internacionales*, XXVI (101), pp.74-84.
- Salazar, J. M. (1990). Presente y futuro de la integración centroamericana. *Revista de la CEPAL*, 42, Santiago, pp.171-197.
- Salazar, J. M. (1993). El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch. *Revista de la CEPAL*, Santiago, 50, pp.21-40.
- Salazar-Xirinachs, J.M. y Granados, J. (2006). The US-Central America Free Trade Agreement: Opportunities and Challenges. En J.J. Schott (editor), *Free Trade Agreement: US Strategies and Priorities*. Washington: Intitute for International Economics.
- Salgado, G. (1979). El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad. *Revista de la CEPAL*, Santiago, abril, pp.87-133.
- Salgado, G. (1991). Integración latinoamericana y apertura externa. *Síntesis*, 14, mayo-agosto, Madrid, pp.69-105.
- Salgado, G. (1970). *Ecuador y la integración económica de América Latina*. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Schmitter, Ph. C. y Haas, E. (1964). Méjico y la integración económica latinoamericana. *Desarrollo Económico*, 4 (14-15), pp.111-169.
- Seligson, M. A. (1999). Popular Support for Regional Economic Integration in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 31 (1), Cambridge, pp.129-150.
- Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (2004). *La multifuncionalidad de los acuerdos comerciales de EEUU*. Antena del SELA en Estados Unidos, N° 171, 1er. Trimestre.

Suárez Salazar, L. (2005). La integración multinacional latinoamericana y caribeña: un enfoque desde la prospectiva crítica y participativa. *Sociologías*. Porto Alegre, 7 (14), julho-dezembro, pp. 62-109.

Sunkel, O. (1998). Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida? *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre.

Tamames, R. (1999). *Estructura Económica Internacional* (19^{na} ed.). Madrid: Alianza.

Thoumi, F. E. (1993). Estrategias de desarrollo, convergencias de políticas, integración económica. *Nueva Sociedad*, 125, mayo-junio, pp.70-79.

Tomassini, L. (1985). The Desintegration of the Latin-American Integration Process: New Forms of Regional Cooperation. En A. Gautah (editor), *Regional integration: The Latin American Experience* (pp. 210-233). London: Third World Foundation for Social and Economic Studies.

Tratado de Asunción (1991).

Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y América Central (2004).

Tussie, D. (1988). *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial. Un desafío al GATT*. México: Fondo de Cultura Económica.

Umaña Mendoza, D.G., Román López, E. y Romero Cevallos, M.A. (2004). *Los regímenes preferenciales con los Estados Unidos. El ATPA y ATPDEA*. Lima: Comunidad Andina, Consejo Consultivo Laboral Andino, Programa Laboral de Desarrollo (PLADES).

Vacchino, J. M. y Telasco Pulgar. Articulación de acuerdos de integración y la Comunidad Latinoamericana de Naciones. *Capítulos SELA*, 53, enero-junio.

Vacchino, J. M. (1989). Esquemas latinoamericanos de integración: problemas y desarrollos. *Pensamiento Iberoamericano*, 15, Madrid, enero-junio, pp.57-84.

Vacchino, J. M. (1988). Organismos latinoamericanos de integración: evolución y perspectivas. En L. Tomassini (compilador), *Nuevas formas de concertación regional en América Latina* (pp. 119-149). Buenos Aires: RIAL - Grupo Editor Latinoamericano.

Vacchino, J. M. (1982). Teorías, esquemas y experiencias de integración económica regional. *Mundo Nuevo, Revista de Estudios Latinoamericanos*, Caracas, 5, (15-16), enero-junio, pp.154-182.

Vacchino, J. M. (1981). *Integración económica regional*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Vachino, J. M. (1995). La dimensión regional y los proyectos sub-regionales en el actual contexto Latinoamericano. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 1 (1) pp.63-98.

Vaitsos, C. (1979). Crisis en los procesos de integración económica. *Trimestre Económico, XLVI -1* (181), México, pp.35-128.

Vaitsos, C. (1978). *The Role of Transnational Enterprises in Latin American Economic Integration Efforts: Who Integrates and With Whom?* UNTACD, 15th of March-.

Vaitsos, C. (1994). *Opciones dominicanas en tiempos de globalización e integración*. Santo Domingo: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo.

Valdivia Santamaría, L. M. (1998). La Comunidad Latinoamericana de Naciones: un proyecto para la globalidad. *Política y Cultura*, 10, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, verano, pp.73-96.

Vallejo, H. (2006). *El TLC andino en el contexto de Colombia*. Documento CEDE. Bogotá: Universidad de los Andes, (10), febrero.

Van Klaveren, A. (1982). Regímenes políticos e integración en América Latina: el caso de México. En M. Wihelmy W. (director), *Sociedad, política e integración en América Latina* (pp.93-123). Santiago de Chile: Ediciones CINDE.

Wilhelmy, M. (1987). Políticas nacionales de integración. En *Manual de integración latinoamericana* (2^{da} ed.) (pp.283-324). Caracas: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar (USB) IAEAL.

Wilhelmy, M. (1982). Democracia, autoritarismo e integración: el caso de Chile. En M. Wihelmy W. (director), *Sociedad, política e integración en América Latina* (pp.125-147). Santiago de Chile: Ediciones CINDE.

Villalobos, F. (2005). La integración regional en la coyuntura: una visión desde la ALADI. En Convenio Andrés Bello-Instituto Internacional de Integración, *Informe sobre el estado de la integración 2004*. La Paz: CAB-Instituto Internacional de Integración, pp. 31-42.

Wionczek, M. (1970). Surgimiento y decadencia de la integración económica latinoamericana. *Foro Internacional XI* (1), julio-septiembre, pp.1-18.

Záitsev, N. (1982). Oportunidad de la cooperación económica regional. *América Latina*, 7, julio, Moscú, pp.4-11.

Záitsev, N. (1983). *América Latina: cooperación regional y problemas del desarrollo*. Moscú: Progreso.

Záitsev, N. (1988). La cooperación económica en América Latina en momentos de cambios. *América Latina* 7, julio, Moscú, pp.50-59.

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) – Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

Axline, A. (1998). El TLCAN, el regionalismo estratégico y las nuevas direcciones de la integración latinoamericana. En J. Briceño Ruiz, *Escenarios de la integración regional en las Américas* (pp.33-34). Mérida: Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes.

Barros, Ch. R. (1987). Los veinte años de la ALALC. En *Manual de integración latinoamericana* (2^{da} ed.) (pp. 57-92). Caracas: Centro Interuniversitario de

Desarrollo (CINDA), Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar (USB) IAEAL.

Estay R., J. E. (2000). La ALADI en la integración latinoamericana. En J. Estay Reino (coordinador), *La nueva integración económica de América Latina y el Caribe. Balance y perspectivas en el cambio de siglo* (pp.51-86). Morelia, Michoacán: Asociación por La Unidad de Nuestra América, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo.

García Martínez, C. (1980). Exposición en la Segunda Sesión Plenaria de la Primera Reunión Negociadora, ALALC. Caracas: ALALC/RN/di 4, 17-28 de marzo, mimeo.

Hummer, W. y Prager, D. (1998). La pertenencia a varios modelos de integración: el caso de la ALADI. *Comercio Exterior*, marzo, pp.234-252.

Jattar Dotti, B. (1969). *Venezuela en la ALALC*. Caracas: Consejo Nacional de Economía.

Jordán Sandoval, S. (1962). *Alternativa de Bolivia para ingresar a la zona de libre comercio*. La Paz: Ministerio de Educación y Bellas Artes.

López Mateo, A. *La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. El Mercado Común Latinoamericano*. México: Editorial Justicia, S.F.

Martínez Le Clainche, R. (1984). *La ALALC/ALADI*, Jornadas, 106, México: El Colegio de México.

Ondaris, G. (1986). La crisis de comercio intra-ALADI y las perspectivas de integración. *Integración Latinoamericana*, 11 (133), junio, Buenos Aires.

Salazar Santos, F. (1981). La Asociación Latinoamericana de Integración. *Nueva Sociedad*, marzo-abril, pp.29-37.

Sanz Manrique, F. (1963). Colombia en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. En Banco Nacional de Comercio Exterior, *La integración económica latinoamericana* (pp.345-351). México: Banco Nacional de Comercio Exterior.

Sloan, J. W. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: una evaluación de sus logros y fracasos. *Integración Latinoamericana*, 4 (42), diciembre, Buenos Aires, pp.37-55.

Urquidi, V. (1959). *El mercado común y el desarrollo económico nacional*. México: Comité Coordinador de Actividades Internacionales de la Iniciativa Privada.

Vacchino, J. M. (1991). ALALC-ALADI: experiencias y perspectivas. En V. Urquidi y G. Vega Cánovas (compiladores), *Una y otras integraciones* (pp.221-240). México: El Colegio de México, *El Trimestre Económico*.

Vacchino, J. M. (1982). La ALADI ¿Instrumento de la integración latinoamericana en los años ochenta? *Análisis*, 181, marzo, Caracas, Instituto de Asuntos Internacionales Ministerio de Relaciones Exteriores.

Wionczek, M. S. (1972). La historia del Tratado de Montevideo. En M. Wionczek, *Integración de América Latina* (pp.53-93). México: Fondo de Cultura Económica.

Wionczek, M. S. (1981). La evaluación del Tratado de Montevideo (1980) y las perspectivas de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En M.S. Wionczek, y R. Mayorga Quirós, *Intentos de integración en el marco de la crisis latinoamericana* (pp.1-54). México: El Colegio de México.

Wionczek, M. S. (1984). Las desventuras de la ALADI. *Estudios Internacionales*, 68, octubre-diciembre, Santiago, pp.441-458.

Mercado Común Centroamericano (MCCA)

Aalborg, H. (1987). The Central American Common Market. En *Referate Der ASERCA Jahrestagung an der Philipps Universitaet Marburg*, September, pp. 265-290.

Acuerdo Marco de Cooperación entre los Gobiernos de Centroamérica, Belice y la República Dominicana, noviembre de 1997. Recuperado el 15 de enero de 1998 en <http://www.sicanet.org.sv/documentos/index.html>.

Astíe-Burgos, W. (2003). Centroamérica: integración, comercio y el Plan Puebla Panamá. En M. C. Rosas, (coordinadora), *Que las "rondas no son buenas... La OMC y la Ronda de Doha ¿Proteccionismo vs. desarrollo?* (pp. 237-289). México: UNAM-SELA.

Ballesteros, F. y Rodríguez, E. (1997). Centroamérica hacia un área económica armonizada. *Integración y Comercio*, 1 (1), enero-abril, pp. 3-40.

Blomqvist, H. C. y Lindholm, Ch. (1992). The Economic Integration in Central America: Doomed to Fail? *Ibero-Americana. Nordic Journal of Latin American Studies*, XXII (1), Stockholm, pp. 48-82.

Bodenheimer, S. J. (1975). El MERCOMUN y la ayuda norteamericana. En R. Menjivar (editor), *La inversión extranjera en Centroamérica* (pp. 24-166). San José: EDUCA.

Briceño Ruiz, J. (1999). Integración y desarrollo económico en América Central: el renacer de un viejo debate. *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, 22, agosto, Salamanca, pp. 21-29.

Bulmer Thomas, V. (1999). El Mercado Común centroamericano: del regionalismo cerrado al regionalismo abierto. En J. Briceño Ruiz, *Escenarios de la integración regional en las Américas* (pp.115-138). Mérida, Venezuela: Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes.

Bulmer-Thomas, V. (1989). Can Regional Import Substitution and Export Led Growth Be Combined? En G. Irving y Stuart Holland (Eds.), *Central America: The Future of Economic Integration* (pp. 67-68). Boulder-San Francisco-London: Westview Press.

Bulmer-Thomas, V. (1979). Import Substitution vs. Export Promotion in the Central American Common Market (CACM). *Journal of Economics*, 16, pp. 182-203.

Cable, V. (1976). *Foreign Investment, Economic Integration and Industrial Structure in Central America*. Institute of Latin American Studies, University of Glasgow, Occasional Paper, 21.

CEPAL (2001). *Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano. Una interpretación*. LC/MEX/L.500, 14 de noviembre, México: CEPAL.

Chavarria, M. y Dada Iréiz, H. (1985). El mecanismo de pagos en Centroamérica. *Integración Latinoamericana*, 10 (11), mayo, Buenos Aires, pp. 17-30.

Chochrane, J. D. (1964). US Attitudes toward Central American Economic Integration. *Interamerican Economic Affairs*, XXVIII (2), autumn, pp. 73-91.

Coleman, K. M., Coleman, J. D. y Cruz, J. M. (1996). Actitudes hacia la integración económica: datos de El Salvador y Costa Rica en 1994. *Realidad. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 53, septiembre-octubre, El Salvador, pp. 659-672.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1975). Alcance y requisitos de una política de integración y reciprocidad. En E. Lizano (editor), *La integración centroamericana* (pp.21-39). México: Fondo de Cultura Económica.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1990). *Reflexiones preliminares en torno a la reestructuración del MCCA*, (LC/México/I.135). México: CEPAL.

Dabène, O. (1993). Quelle Integration pour Quell Amerique Central? *Cahiers de Amerique Latine*, 12, pp. 165-176.

Dada Hirezi, H. (1985). Evaluación de la integración centroamericana. *Integración Latinoamericana*, 8 (85), diciembre, Buenos Aires, pp. 23-37.
Declaración de Nicaragua, septiembre de 1997. Recuperado el 15 de enero de 1998 en <http://www.sicanet.org.sv/documentos/index.html> .

Declaración de Santo Domingo, noviembre de 1997. Recuperado el 15 de enero de 1998 en <http://www.sicanet.org.sv/documentos/index.html>.

García, R. (1988). Integración o desintegración: el Mercado Común Centroamericano. *Informe de Investigación*, 56, Estocolmo, Latinamerika Institutet-Universidad de Estocolmo.

Granguiholme, R. (1994). La Asociación de Estados del Caribe en la perspectiva mexicana. *Cuadernos de Coyuntura Caribeña*, 2, República Dominicana, pp. 21-24.

Guerra Borges, A. (1980). Obsolescencia de los instrumentos centroamericanos de política industrial. *Comercio Exterior*, 30 (1), enero, México, pp. 45-53.

Guerra Borges, A. (1992). Integración centroamericana en los noventa; de la crisis a las perspectivas. *Revista Mexicana de Sociología*, LIV (3), julio-septiembre, México, pp. 115-127.

Guerra Borges, A. (1999). La integración centroamericana en el umbral del siglo. *Nueva Sociedad*, julio-agosto, pp. 136-151.

Guerra Borges, A. (1993). La reestructuración del Mercado Común Centroamericano: notas para una evaluación crítica. *Integración Latinoamericana*, 18 (125), noviembre, Buenos Aires, pp. 3-9.

Irvin, G. (1988). ECLAC and the Political Economy of the Central American Common Market. *Latin-American Research Review*, XXIII (3), pp. 3-29.

Lizano, E. (1978). Objetivos, instrumentos y obstáculos en el funcionamiento del MCCA. *Integración Latinoamericana*, 3 (27), Buenos Aires, pp. 11-28.

Morales, A. (1994). Costa Rica-México: el realismo de la amistad. *Centroamérica Internacional*, 11, San José, p. 6.

Morales, A. et al. (1990). La Declaración de Antigua de Guatemala: economía, política y la vaguedad del consenso. *Centroamérica Internacional*, 4, julio-agosto, San José, pp. 1-7.

Naranjo, F. (1997). Hacia una nueva política centroamericana. *Capítulos SELA*, 50, abril-junio, pp. 166-176.

Nicholls, S. M. A. (1998). Measuring Trade Creation and Trade Diversion in the Central American Common Market. A Hicksian Alternative. *World Development*, 26 (2), pp. 323-335.

Ramírez López, B. (2003). Perspectivas de la integración centroamericana: ALCA, Caribe o TLCAN. En J. Roy, R. Domínguez y R. Velásquez Flores (coordinadores), *Retos e interrelaciones de la integración regional Europa y América* (pp. 299-313). México: Plaza y Valdés.

Rodas Melgar, H. (1997). Integración económica y relaciones comerciales en Centroamérica. *Capítulos SELA*, 49, marzo. Recuperado el 11 de junio de 1997 en www.sela.org.

Rosenthal, G. (1983). Algunas lecciones de la integración económica en América Latina: el caso de Centroamérica. *Comercio Exterior*, 33 (12), diciembre, México, pp. 1142-1149.

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (1982). El proceso de integración económica centroamericana: evaluación crítica de algunas experiencias. *Integración Latinoamericana*, 7 (65), enero-febrero, Buenos Aires, pp. 4-13.

Sierra Franco, R. (1991). Características de la integración económica centroamericana. En V. L. Urquidi, y G. Vega Cánovas (compiladores), *Unas y otras integraciones* (pp. 259-265). México: El Colegio de México, *El Trimestre económico*.

Tobis, D. (1970). The Central American Common Market: the Integration of Underdevelopment. *NACLAS Newsletter*, III.

Villagrán Krammer, J. (1991). El dilema de Belice: ¿país caribeño o centroamericano? *Estudios Internacionales*, 2 (4), septiembre-diciembre, Guatemala, IRIPAZ, pp. 5-29.

Wilford, W. T. (1970). Trade Creation in the Central American Common Market. *Western Economic Journal*, 8, March, pp. 61-69.

Willmore, L. (1976). Trade creation and trade diversion en effective protection on the Central American Common Market. *Journal of Development Studies*; 12 (4), pp. 302-320.

Willmore, L. (1989). La promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones en la industria centroamericana. *Revista de la CEPAL*, 48, pp. 49-67.

Wionczek, M. S. (1971). Surgimiento y decadencia de la integración económica centroamericana. *Revista de la Integración*, 8, mayo, Buenos Aires, pp. 150-172.

Zapata Martí, (1994). Opciones de Centroamérica en sus relaciones comerciales con México: oportunidades y retos. *Integración Latinoamericana*, 19 (198-199), marzo-abril, Buenos Aires, pp. 3-13.

Pacto Andino – Comunidad Andina

Arocena, M. (1984). El Pacto Andino. Estructura y funcionamiento. En J. Durieux et al. *El Pacto Andino, América Latina y la Comunidad Económica Europea en los años ochenta*. Buenos Aires: BID-INTAL.

Bach, L. (1976). *El Pacto Andino y la integración latinoamericana*. Buenos Aires: Tierra Nueva.

Berrios, R. (1980). La regulación de la tecnología y la inversión extranjera. *Comercio Exterior*, 30 (5), mayo, México, pp. 490-494.

Burelli, M. A. (1980). La integración latinoamericana y el Pacto Andino. *Mundo Nuevo, Revista de Estudios Latinoamericanos*, III (718), enero-junio, Caracas, pp. 7-22.

CAN (2004). Nota de Prensa. Recuperado el 14 de abril de 2004 en <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np5-4-04b.htm>.

Cárdenas, J. y Gonzáles I., J. El proceso de desarrollo del Grupo Andino: pasado, presente y futuro. En G. Martner (coordinador), *América Latina en el mundo del mañana. Ámbito internacional y regional*, Caracas: Nueva Sociedad, UNITAR- PROFAL.

Carmona Estanga, P. (1988). El protocolo modificador del Acuerdo de Cartagena: negociación y características. *Integración Latinoamericana*, 3 (134), mayo, Buenos Aires, pp. 3-13.

- Declaración de Bogotá (1966). *Comercio Exterior*, agosto, México, pp. 1-10.
- Declaración Ministerial de Quito (2002). Séptima reunión Ministerial de Comercio del Hemisferio, Quito, 1 de noviembre.
- Fernández, J. A. (1984). El Pacto Andino: inversiones extranjeras y transferencia tecnológica. En J. Durieux et al., *El Pacto Andino, América Latina y la Comunidad Económica Europea en los años 80* (pp. 164-167). Buenos Aires: BID-INTAL, pp. 164-167.
- Ferrari, C. A. (1991). Diseño estratégico y perspectivas de la integración andina. En C. Barrera et al., *Integración y burocracia. Trabas no arancelarias* (p.16). Caracas: Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert.
- French Davis, R. (1978). El Pacto Andino: Un modelo regional de integración. En E. Tirón, *El Pacto Andino, carácter y perspectivas* (pp.25-70). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Floto, E. (1975). *Partners in Dependency: the Case of Private Foreign Capital in the Andean Group*. Centre of Latin America Studies, University of Cambridge, Working Paper 23, October.
- Fontaine, R. W. (1977). *The Andean Pact: a Political Analysis*. Beverly Hills, London: Sage Publications.
- Francés, A. y Palacios, L. (1996). *Resultados económicos del Pacto Andino*. Caracas: Estudios IESA, no. 5.
- González Arana, (2000). Una aproximación a las experiencias del Pacto Andino, el Grupo de los Tres y la Asociación de Estados del Caribe. En B. C. Crisorio y otros, *Historia y perspectivas de la integración latinoamericana* (pp.193-234). Morelia, Michoacán, México: Asociación por la Unidad de Nuestra América, Coordinación de Investigación Científica/ Escuela de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo.
- Gutiérrez, A. (1999). La Comunidad Andina de Naciones: el difícil camino de la integración regional. En J. Briceño Ruiz (compilador), *Escenarios de*

la integración regional en las Américas (pp.265-312). Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes.

Hojman, D. (1981). The Andean Pact: Failure of a Model of Economic Integration. *Journal of Common Market Studies*, XX (2), pp. 139-160.

Kaplan, M. (1970). El Grupo Andino: balances y perspectivas. *Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela*, 47, Caracas, pp. 65-116.

Kuczynski, M. y Huelin, M. (1973). *The Andean Group: Trade, Industry and Foreign Investment*. Sussex: Latin American Publications Fund.

Lozano, O. L. y Zuluaga, S. (2001). Del Acuerdo de Cartagena al establecimiento de la Comunidad Andina. En A. Estevadeordal, y C. Robert (Eds.), *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Melo, H. (1974). La integración subregional andina. El punto de vista colombiano. En Varios autores, *Integración Andina* (pp. 182-184). Bogotá: Fundación Friedrich Nauman.

Moxon, R. (1977). Harmonisation of Foreign Investment among Developing Countries: an Interpretation of the Andean Group Experience. *Journal of Common Market Studies*, XVI (1), September.

Mytelka, L. (1977). Regulating Direct Foreign Investment and Technology Transfer in the Andean Group. *Journal of Peace Research*, XIV (2), pp. 155-184.

Padrón Amare, O. (1973). *Régimen de capital extranjero y la tecnología en el Pacto Andino*. Caracas: Instituto de Comercio Exterior.

Parra Luzardo, G. (1993). La inversión extranjera en el Grupo Andino. ¿Avance o retroceso? *Cuadernos Latinoamericanos*, Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos, Maracaibo, Zulia, Venezuela, pp. 11-85.

Parra Peña, I. (1980). De donde viene y hacia donde va. *Comercio Exterior*, 30 (5), mayo, pp. 484-490.

Petras, J. F. y Morley, M. H. (1978). The Rise and Fall of Regional Economic Nationalism en the Andean Countries 1969-1977. *Social and Economics Studies*, 27 (2), June, Mona, Jamaica, pp. 153-170.

Puyana de Palacios, A. (1983). *Integración económica entre socios desiguales*. México: CEESTEM, Editorial Nueva Imagen.

Puyana A. (1984). La planificación industrial sectorial en el Grupo Andino: un esfuerzo integral de cooperación. En J. Duriex et al., *El Pacto Andino, América Latina y la Comunidad Económica Europea*, Buenos Aires: INTAL.

Puyana, A. (1981). La política económica de la integración en América Latina analizada a la luz de la experiencia del Grupo Andino. *Latinoamérica. Anuario de Estudios Latinoamericanos*, 14, UNAM, México, pp. 477-523.

Reynolds, C., Thoumi, F. y Wettman, R. (1995). *A Case for Open Regionalism in the Andes. Policy Implications of Andean Integration in a Period of Hemispheric Liberalization and Structural Adjustment*, September, USAID/ILLDIS-Friederich Ebert Stiftung and the North American Forum, Stanford University.

Roca, J. L. (1974). El Pacto Andino: sus consecuencias políticas en Bolivia. En Varios Autores, *Integración Andina*, Bogotá: Fundación Friedrich Naumann.

Rodríguez Mendoza, M. (1997). The Andean Group's Integration Strategy. En A.J. Jatar y S. Weintraub, *Integrating the Hemisphere* (pp.12-13), Washington: Interamerican Dialogue, 12-13.

Salgado, G. (1994). El Grupo Andino: Entre dos concepciones de la integración económica. *Síntesis*, 24, julio-diciembre, Madrid, pp. 69-92.

Secretaría General de la Comunidad Andina. *Acciones en materia de negociaciones comerciales de la Comunidad Andina con Terceros en los últimos meses*. Recuperado el 27 de marzo de 2001 en <http://www.comunidadandina.org/document/estu/nego.htm>

Secretaría General de la Comunidad Andina, *Mercado Común Andino: Un horizonte de oportunidades*. Recuperado el 26 de abril de 2004 en <http://www.comunidadandina.org/mercado/folleto.htm>

Vásquez Rocha, H., Barrera, E. L. y Serrano, L. E. (1993). Aspectos del proceso de integración: Colombia en el Pacto Andino. En A. González Joves, y M. M. Uribe Rincón, *Hacia la nueva Gran Colombia* (pp.218-237). Cúcuta, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, regional nº 13 Norte de Santander Arauca, Gobernación de Norte de Santander.

Vernon, R. Storm over Multinationals: Problems and Prospects. *Foreign Affairs*, 55 (22).

Wilhelmy, M. (1987). El Grupo Andino: lecciones de una experiencia. En H. Muñoz Valenzuela y F. Orrego Vicuña (Eds.), *La cooperación regional en América Latina. Diagnóstico y proyecciones futuras*, México: El Colegio de México-Universidad de Chile.

Wionczek, M. S. (1971). La reacción norteamericana ante el trato común a los capitales extranjeros en el Grupo Andino. *Comercio Exterior*, mayo, pp. 406-408.

Zuluaga, S. y García Lozano, O. (2001). El Grupo de los Tres (G-3): las negociaciones comerciales entre Colombia, México y Venezuela. En A. Estevadeordal y C. Robert (Eds.), *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados en los años noventa* (pp.163-186). Washington: BID.

Integración en el Caribe: Caricom, OECO , AEC

Aguilar, A. (1997). La visión mexicana de la integración caribeña. En C. Martínez Becerra (Editor), *Geopolítica del Gran Caribe* (pp.61-72), Bogotá: Universidad Nacional de Colombia -Instituto de Estudios Caribeños.

Association of Caribbean States, *Caribbean Trade Preferente*. Recuperado el 25 de septiembre de 1999 en <http://www.americasnet.net/headlines/eng/acsnegocios.htm>.

Association of Caribbean States (1998). *Towards a Free Trade Area of the Wider Caribbean*. IV Meeting of the Special Committee on Trade Development and External Economic Relations of the ACS, Port of Spain, ACS.

Axline, A. (1979). *Caribbean Integration: the Politics of Regionalism*. New York: Nichols.

Bernal, R. (1994). CARICOM: Externally Vulnerable, Regional Economic Integration. En R. Bouzas y J. Ros (Edits.), *Economic Integration in the Western Hemisphere* (p. 180), Notre Dame-London: University of Notre Dame Press.

Briceño Ruiz, J. (1999). El viejo y el nuevo regionalismo caribeño. Un análisis comparado de la teoría y práctica de las experiencias de integración en la Cuenca del Caribe. En J. Briceño Ruiz (compilador), *Escenarios de la integración regional en las Américas* (pp.159-191), Mérida, Venezuela: Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes, Grupo de Investigación de Integración Regional.

Bryan, A. T. y Bryan, R.V. (1998). *The Face of Regionalism in the Caribbean: the Western Hemisphere Dynamics*. The North- South Agenda Papers, 35, March, University of Miami, North- South Center.

Byron, J. (2000). CARICOM/CARIFORUM durante 2001: actualización regional. *Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2002*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 89-111.

Byron, J. (1999). Microstates in a Macro-World: Federalism, Governance and viability of the Eastern Caribbean. *Social and Economic Studies*, 48 (4), Kingston, pp. 256-257.

CARICOM. *CARICOM Single Market and Economy*. Recuperado el 01 de agosto de 2001 en [Http://www.caricom.org/archives/2spscsmebackground.htm](http://www.caricom.org/archives/2spscsmebackground.htm).

Ceara Hatton, M. *Hacia la preferencia arancelaria regional*. Recuperado el 20 de septiembre de 1999 en http://www.cieca.org/documentos/Preferencia_Arancelaria.asp.

Demas, W. G. and Scotland, J. (1985). Experiences in Regional Integration and Cooperation: the Case of the Caribbean Community and Common Market (CARICOM). En A. Gautah (Editor), *Regional Integration: The Latin American Experience* (pp.159-170). London: Third World Foundation for Social and Economic Studies.

Erisman, M. H. (1992). *Pursuing Postdependency Politics: South-South Relations on the Caribbean*. Boulder-London: Lynne Rienner.

Fernández Arias, M. E. y Abarca Amador, E. (1995). El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 21 (1-2), pp. 9-37.

Field-Ridley, D. (2002). *CARICOM Single Market and Economy: the Implication for the Private Sector of CARICOM*. CARICOM Secretariat, [mimeo].

González Arana, (2000). Una aproximación a las experiencias del Pacto Andino, el Grupo de los Tres y la Asociación de Estados del Caribe. En B. C. Crisorio y otros, *Historia y perspectivas de la integración latinoamericana* (pp.193-234), Morelia, Michoacán, México: Asociación por la Unidad de Nuestra América, Coordinación de Investigación Científica/ Escuela de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo.

Griffith, W. H. (1990). Crisis in Caribbean Integration. *Caribbean Affairs*, 23 (1-2), January-June, San Juan, pp. 27-45.

Griffith, W. H. (1990). Integración comercial del Caribe: problemas y perspectivas. *Integración Latinoamericana*, 15 (163), diciembre, Buenos Aires, pp. 15-25.

Hall, K. (2003). *Re-inventing CARICOM, The Road to a New Integration*. Kingston: Ian Randle Publishers.

Heirman, J. (2001). *Las tendencias principales del comercio, la política comercial y los acuerdos de integración de los países de la Asociación de Estados del Caribe*. CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, Serie Comercio Internacional, 18, Santiago.

Jessen, A. y Rodríguez, E. (1999). *The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration*. Buenos Aires: INTAL – ITD, Occasional Papers, 2, January.

Latin American Economic System (SELA). (1999). Trade *Liberalization among the ACS Countries. Initial Proposal*, SP/Di no. 3-99, March, Caracas.

Layne, G. A. (1999). *Contemporary Problems of the Caribbean*. Documentos de Trabajo, n° 30, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Varsovia.

Lewis, P. (2003). ¿La integración regional es todavía un objetivo adecuado para los Estados pequeños? Los casos de la OECS (Organización de los Estados del Caribe Oriental) de la CARICOM (Comunidad del Caribe). En J. Roy, R. Domínguez y R. Velásquez Flores (coordinadores), *Retos e interrelaciones de la integración regional, Europa y América* (pp.317-343). México: Plaza y Valdés.

Lewis, V. A. (1984). Integración regional y teorías sobre el regionalismo dentro de la Comunidad del Caribe. En Nuñez de Arco et al. (Edits.), *La integración latinoamericana en la década del ochenta* (pp.41-60). Buenos Aires: BID-INTAL.

Lewis, A. W. (1965). *The Agony of the Eight*. Bridgetown, Barbados.

López Koll, A. (2000). La Comunidad del Caribe (CARICOM) en la encrucijada. En J. Estay Reino (coordinador), *La nueva integración económica de América Latina y el Caribe. Balance y perspectivas en el cambio de siglo* (pp.125-160). Morelia, Michoacán: Asociación por La Unidad de Nuestra América, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo.

Lopez Koll, A. (1983). *La colaboración y la integración económica en el Caribe*. La Habana: Ciencias Sociales.

Maignot, A. P. (1986). La Comunidad del Caribe: aspectos institucionales, políticos y económicos y perspectivas futuras. En H. Muñoz Valenzuela y F.

Orrego Vicuña (compiladores), *La cooperación regional en América Latina. Experiencias y perspectivas* (pp.297-320). México: Colegio de México-Universidad de Chile.

Mann, L. (1984). Una evaluación de la Comunidad del Caribe: perspectivas y problemas. *Integración Latinoamericana*, 9 (92), julio, Buenos Aires, pp. 23-48.

Nogueira, U. (1997). *The Integration Movement in the Caribbean at Crossroad: Towards a New Approach to Integration*. INTAL Working Paper, 1, abril.

Pantoja, E. y Dietz, J. C. (1996). L'ALENA, restructurations économiques et industrialisation centré sur l'exportation dans la Caraïbe. *Pouvoirs dans la Caraïbe. Revue du Centre de Recherche sur les Pouvoirs Locaux dans la Caraïbe*, 8 (9), pp. 85-97.

Pantoja, E. (1996). La Iniciativa para la Cuenca del Caribe y el modelo puertorriqueño: una comparación necesaria. *Caribe Contemporáneo*, 13, noviembre, pp. 49-69.

Payne, A. J. (1980). *The Politics of the Caribbean Community, 1961-1979. Regional Integration among New Status*. Manchester: University of Manchester Press.

Payne, A. (1981). The Rise and Fall of Caribbean Regionalisation. *Journal of Common Markets Studies*, XIX (3), March, pp. 255-280.

Pelzman, J. y Schoeple, G. K. (1992). Special US Caribbean Economic Relations. En I. Tirado de Alonso (Editor), *Trade Issues in the Caribbean* (pp. 175-215). Philadelphia: Gordon and Breach.

Ramsaran, R. (1978). CARICOM: the Integration Process in Crisis. *Journal of World Trade Law*, 12 (3), May-June, pp. 210-214.

Safa, H. (1999). *The Social and Economic Consequences of Export led Industrialization in the Caribbean Basin*, Documentos de Trabajo, 10, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Varsovia.

- Santana, A. (1996). México en Centroamérica y el Caribe a fines del siglo XX. *Cuadernos Americanos*, 4 (58), nueva época, México, pp. 227-247.
- Serbín, A. (1994). ACS: Future of the Region. *Caribbean Affairs*, 7 (2), May-June, pp. 10-26.
- Serbín, A. (1994). ¿Una Reconfiguración de la Cuenca del Caribe? *Nueva Sociedad*, 133, septiembre-octubre, Caracas, pp. 20-25.
- Serbín, A. Venezuela, el Gran Viraje y el proceso de regionalización en la Cuenca del Caribe. *Cuadernos de Postgrado*, 5, Caracas, Universidad Central Venezuela, pp. 67-92.
- Vaughan, L. (1984). Integración regional y teorías del regionalismo dentro de la Comunidad del Caribe. En Nuñez de Arco et al. (Edits.), *La integración latinoamericana en la década del ochenta*. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Weddenburn, J. (1994). Integración, cooperación y coordinación en el Caribe. En M. Mols et al., *Cambios de paradigmas en América Latina: nuevos impulsos, nuevos temores* (pp.153-163). Caracas: Nueva Sociedad, Fundación Friederich Ebert, ADLAF.
- Wendell, S. A. (1987). Some Economic Aspects of OECS Political Integration. *Bulletin of Eastern Caribbean Affairs*, 13 (4), September – October, pp. 1-7.
- Wendell, S. A. (1990). Integración económica en el Caribe. *Integración Latinoamericana*, 16 (163), diciembre, Buenos Aires, pp. 3-14.
- Wendell, S. A. (1990). Regional Cooperation as an Element of Caribbean Development Strategy. En J. Wedderburn, *Integration and Participatory Development* (pp.7-79). Kingston: Friedrich Ebert Stiftung, Association of Caribbean Economists.

Grupo de los Tres

Ardila, M. (1994). El tipo de integración que busca Colombia: NAFTA o el Grupo de los Tres. En I. Alegría Ortega et al. (compiladores), *El proceso de integración política y económica de la región caribeña* (pp.67-83). Río Piedras, Puerto Rico: Centro de Investigaciones Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico.

Briceño Ruiz, J. (1998/1999). La integración económica en el Grupo de los Tres: entre la crisis de expectativas y el cambio de prioridades. *Aldea Mundo*, 2 (6), octubre 1998/abril 1999, San Cristóbal, Venezuela, Universidad de los Andes, pp. 19-26.

Briceño Ruiz, J. (1999). La evolución política y económica del Grupo del Tres y su crisis de expectativas. En R. Giacalone (compiladora), *El Grupo de los Tres. Análisis de sus aspectos económicos, políticos y sociales* (pp.33-60). Caracas: Panapo.

Briceño Ruiz, J. y Vielma, C. (1997). Venezuela, El Grupo de los Tres y la integración Latinoamericana. En R. Giacalone (Ed.), *Venezuela en la integración regional: un mapa tentativo de sus perspectivas* (pp.89-110). Caracas: Nueva Sociedad.

Bruzual, J. (1999). Reflexiones en torno al Grupo de los Tres. Intento de comprensión de sus desempeño. *Revista Venezolana de Estudios Internacionales*, 1, julio, Caracas, nueva época, pp. 49-59.

Cárdenas M., A. R. (1997). Acuerdos de nueva generación y especialización productiva: Colombia y Venezuela en el TLCG3 y frente al MERCOSUR. En M. Lanzetta Mutis, (coordinadora), *Agenda de largo plazo de la relación colombo-venezolana en el marco de los procesos de integración latinoamericanos e hemisféricos* (pp. 317-362). Bogotá: Tercer Mundo Editores-Corporación Andina de Fomento-Cámara de Comercio e Integración Colombo Venezolana.

Cardoso de da Silva, E. (1996). Apostando a la integración. *Venezuela Analítica*, 6, agosto. Recuperado el 30 de mayo de 2002 en <http://www.analitica.com/archivo/vam1996.08/pext1.htm>

Cuéllar Martínez, M. M. (1997). Colombia: Economic Reform and Integration Policy. En W. Karlsson y A. Malaki (eds.), *Growth, Trade and Integration in Latin America* (pp.209-222). Stockholm: Institute of Latin American Studies-Stockholm University.

Documento de cooperación de Colombia, México y Venezuela con Centroamérica (1990), emitido en ocasión de la reunión de San José VI. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 28, otoño, México, pp. 77-78.

Fuentes Hernández, A. (1993). Integración e inserción de Colombia en la economía mundial: avances hemisféricos. En M. Urrutia (compilador), *Colombia ante la economía mundial* (pp.121-158). Bogotá: Tercer Mundo Editores-FEDESARROLLO.

Fuentes Hernández, A. (1992). Integración y Comercio en el Grupo de los Tres. En D. Cardona et al., *Colombia y la integración americana* (pp. 63-104). Bogotá: FESCOL-CLADEI.

Giacalone, R. (1998). El Grupo de los Tres: sus perspectivas según forma de incorporación al ALCA. *Realidad Económica*, mayo-junio, Buenos Aires, pp. 86-100.

Gutiérrez, A. (1999). El Tratado de Libre Comercio del G-3 y el comercio agroalimentario: un análisis desde la perspectiva de Venezuela. En R Giacalone (compiladora), *El Grupo de los Tres. Análisis de sus aspectos económicos, políticos y sociales* (pp.121-150). Caracas: Panapo.

Iturralde et al. (1991). El impacto de la crisis política en Colombia, Venezuela y México en el desarrollo del Grupo de los Tres. *Colombia Internacional*, 42, abril-junio, pp. 56-75.

Mena López Negrete, A. *The Political Economy of Regionalism, Current Theorizing and Preliminary Observations on the G-3 FTA*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de Trabajo, 53, México, SF.

Muñoz Gómez, E. y Madrid, L. A. (1998). Colombia y las perspectivas de la integración continental: acuerdos bilaterales y multilaterales de interés para el país. En P. Hincapié Buchelli (compiladora), *Doce ensayos sobre integración continental*. Cali, Colombia: Universidad del Valle, Centro Editorial.

Ramírez Rincón, M. L. (1992). El G-3 un fenómeno histórico inevitable. En FESCOL, *El Grupo de los Tres. Políticas de integración* (pp. 57-67). Bogotá: FESCOL.

Ramírez, S. (1997). El Grupo de los Tres (G-3) ¿proyecto neopanamericano o neobolivariano? En A. Rocha y J. Preciado (compiladores), *América Latina, realidad, virtualidad y utopía de la integración* (pp.125-149). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Ramírez, S. (2002). El Grupo de los Tres: quince años de vida y pocos resultados (1989-2003). *Colombia Internacional*, 54, enero-abril, Bogotá.

Ramírez, S. Precarios resultados del pragmatismo: diez años del Grupo de los Tres. *Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2000*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 102-123.

Reina, M. y S. Zuluaga. (1994). El acuerdo del Grupo de los Tres. *Colombia Internacional*, 28, octubre-diciembre, Bogotá, pp. 12-24.

Reina, M. (1992). La estrategia económica de Colombia ante la transición de la economía mundial y regional. *Documentos Ocasionales*, 28, octubre-diciembre, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, Bogotá, pp. 18-29.

Rojas, L. (1997). Efectos del G-3 en el patrón de especialización de Venezuela. En M. Lanzetta Mutis (coordinadora), *Agenda de largo plazo de la relación colombo-venezolana en el marco de los procesos de integración latinoamericanos e hemisféricos* (pp. 365-416). Bogotá: Tercer Mundo Editores-Corporación Andina de Fomento- Cámara de Comercio e Integración Colombo Venezolana.

Serbín, A. (2003). El Grupo de los Tres y la regionalización de la Cuenca del Caribe. *Nueva Sociedad*, 125, mayo-junio, pp. 120-129.

Tokatlian, J. y Cardona, D. (1993). El Grupo de los Tres y la política exterior de Colombia: alternativa o ilusión. *Estudios Internacionales*, 104, octubre-diciembre, Santiago de Chile, pp. 610-636.

Toro G., L. A. (1998). Venezuela entre el G-3, la CAN y el MERCOSUR. *Economía*, 15, Mérida, Universidad de los Andes, FACES-IEES, nueva etapa, pp. 145-159.

Toro G., L. A. (1999). Un análisis agregado del comercio exterior de los países del Grupo de los Tres con Estados Unidos, el MERCOSUR y la Unión Europea. En R. Giacalone (compiladora), *El Grupo de los Tres. Análisis de sus aspectos económicos, políticos y sociales* (pp. 79-119). Caracas: Panapo.

Valencia Restrepo, J. (1999). El Grupo de los Tres: intercambio comercial y evolución reciente. En J. Briceño Ruiz (compilador), *Escenarios de la Integración Regional en las Américas* (pp.243-265). Mérida: Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes.

Mercado Común del Sur

Acuerdo de Complementación Económica entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, diciembre, 2003. Recuperado el 15 de mayo de 2004 en <http://www.comunidadandina.org>.

Acuerdo Marco para la Creación de una Zona de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, abril 1998. Recuperado el 15 de mayo de 2004 en <http://www.comunidadandina.org>.

Bouzas, R. (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu? *Desarrollo Económico*, 41 (162), julio-septiembre, Buenos Aires, pp. 179-200.

Bouzas, R. (1996). El regionalismo en el Hemisferio Occidental: el Nafta, el MERCOSUR y Después. *Desarrollo Económico*, 36, verano, Buenos Aires, pp. 87-108.

Bouzas, R. (1996). La agenda económica del MERCOSUR. Desafíos de política a corto y mediano plazo. *Integración y Comercio*, 1 (0), enero-abril, pp. 67-87.

Bouzas, R. (2001). Aspectos estratégicos en las negociaciones del MERCOSUR. En A. Estevadeordal y C. Robert (Edits.), *Las Américas sin barreras*.

Negociaciones comerciales de acceso a mercados (pp.37-68). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bartholomew, A. (2002). *Trade creation and trade diversion: the welfare impact of MERCOSUR on Argentina and Brazil*. Working Paper CBS-25-2002, University of Oxford Centre for Brazilian Studies.

Bernal-Meza, R. (2002). *La crisis argentina: su impacto en las relaciones bilaterales argentino-brasileñas y sobre el MERCOSUR*. Cadernos do PROLAM, 2, S o Paulo, Universidade de S o Paulo.

Biersteker, Th. (1988). *Reducing the Role of the State in the Economy: The Politics of Stabilization and Structural Adjustmen*. Ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, D.C., agosto.

Bouzas, R. y da Motta Veiga, P. (2002). *Evolución reciente del MERCOSUR y de las negociaciones del ALCA*. Buenos Aires, Serie MERCOSUR, 12, 7 de agosto.

Chudnovsky, D. (1993). El futuro de la integración hemisférica: el MERCOSUR y la Iniciativa para las Américas. *Desarrollo Económico*, 32 (128), enero-marzo, pp. 483-511.

Cisneros, A. y Campell, J. (1996). El MERCOSUR: Regionalismo Abierto o un Building Block. *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília, 19, julho-dezembro. Recuperado el 6 de noviembre de 2000 en <http://www.mre.gov.br/getec/WEBGETEC/BILA>.

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (1992). *El Rol de las Fuerzas Armadas en el MERCOSUR*. Trabajo de Investigación. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (diciembre).

Crisorio, B. C. y Aguirre, N. (2000). Los países del Cono Sur y un largo camino hacia la integración; Las relaciones con Europa. En B.C. Crisorio et al., *Historia y Perspectiva de la Integración Latinoamericana* (pp.133-191). México: Asociación por la Unidad de Nuestra América, Coordinación de la

Investigación Científica, Escuela de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo.

Cristaldo, G. S. (1994). *A la búsqueda de un mercado común: MERCOSUR*. Asunción: Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Biblioteca de Estudios Paraguayos.

Da Almeida, P. R. (2002). *Mercosul em sua primeira década (1991-2000): uma avaliação política a partir do Brasil*. Documento de Divulgação 14, Buenos Aires, Instituto para la Integración da América Latina e do Caribe (INTAL), Divisão de integração, comercio e assuntos hemisféricos (ITD), Unidade Estadística e Análise Quantitativo (STA), abril.

Da Motta Veiga, P. (1997). El MERCOSUR y el proceso de construcción del ALCA. *Integración y Comercio*, 1 (3), septiembre-diciembre, pp. 3-32.

De Almeida, P. R. (1993). *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Edições Aduaneiras.

Dell, S. (1996). *Experiencias de la integración económica en América Latina*. México: CEMLA.

Devlin, R. (1996). In defense of MERCOSUR. *Boletim de Integração Latino-americana*, Brasilia, edição especial, dezembro. Recuperado el 21 de agosto de 2002 en <http://www.mre.gov.br/unir/webunir/BILA/esp2/indice.htm>.

Ffrench Davis, R. y Devlin, R. (1998). *Towards an evaluation of regional integration in Latin America in the 1990s*. INTAL-ITD, Working Paper 2, December, Buenos Aires.

Grandi, J. y Schutt, D. (1996). El MERCOSUR en 1996: ¿Consolidación o incertidumbre? Apuntes sobre los logros y dificultades de una unión aduanera en formación. *Revista Paraguaya de Sociología*, 33 (95), enero-abril, pp. 87-88.

Grandi, J. y Schutt, D. (1999). Radiografía de un gigante emergente: balance de siete años del MERCOSUR. En J. Briceño Ruiz (compilador), *Escenarios de la integración regional en las Américas* (pp.313-358). Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes.

Escudé, C. (1999). Argentina y sus alianzas estratégicas. En F. Rojas Aravena (editor), *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad* (pp.75-88). Caracas: FLACSO-Chile, Nueva Sociedad.

Estevadeodal, A. et al. (2000). *The new regionalism in the Americas: the case of MERCOSUR*. INTAL-ITD, Working Paper 5, April, pp. 12-13.

Ffrench Davis, R. (2001). ¿Está Mercosur en crisis? *Perspectivas Americanas*, octubre, pp. 3-4.

Hillcoat, G. (1999). El relacionamiento externo del MERCOSUR: avances y perspectivas. En J. Briceño Ruiz (compilador), *Escenarios de la integración regional en las Américas* (359-394). Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes.

Holz, E. (2000). The “samba” effect in MERCOSUR. *NAFTA: Law and Business Review*, 6 (41), Fall.

Laredo, I. M. y Angelo, J. P. (1996). El neoliberalismo como sustento teórico del proceso de integración en el MERCOSUR. En I. M. Laredo (compiladora), *Estado, mercado y sociedad en el MERCOSUR. Pautas para su viabilización* (pp.15-56). Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario.

Lavagna, R. (1992). Integración Argentina Brasil. Origen, resultados y perspectivas. En M. Bekerman (compiladora), *MERCOSUR: la oportunidad y el desafío* (pp.75-109). Buenos Aires, Editora Legasa S.A.

Mabuchi Miyaji, L. A. (1999). MERCOSUL: crisis conjunturais, razões estruturais. *Semana Internacional*, São Paulo, Universidade de São Paulo, NUPRI, 02 de setembro. Recuperado el 11 de septiembre de 1999 en <http://143.107.80.37/nupri/semana0902.htm>.

Magariños, G. (2001). MERCOSUR: una unión económica emergente. En A. Estevadeodal y C. Robert (Edits.), *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados* (p.8). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Nagarajan, N. (1998). La evidencia de desvío de comercio en el MERCOSUR. *Integración y Comercio*, 2 (6), septiembre-diciembre.

Porta, F. *Problemas para el establecimiento de una política comercial común en el marco de un modelo de integración abierta: el caso del MERCOSUR*. Ponencia presentada en el seminario “La integración comercial y su dimensión aduanera: opciones de políticas públicas y requerimientos de gestión”, organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Recuperado el 29 de septiembre de 1998 en <http://www.cefir.org.uy/dt02-toc.htm>

Regueiro, L. M. (1995). Integración latinoamericana. *Realidad Económica*, 131, abril-mayo, pp. 89-104.

Rapoport, M. et al. (1993). *La Comunidad Europea y el MERCOSUR: una evaluación comparada*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer, Fundación de Investigaciones Históricas, Económicas y Sociales, pp. 73-74.

Rodríguez Mendoza, M. (1996). Which MERCOSUR anyway? *Boletim de Integração Latino-americana*, edição especial, dezembro, Brasília. Recuperado el 21 de agosto de 2002 en <http://www.mre.gov.br/unir/webunir/BILA/esp2/indice.htm>.

Sacconne, M. A. (1995). El MERCOSUR: balance de su evolución y perspectivas en el marco del nuevo regionalismo latinoamericano. *Colombia Internacional*, 32, octubre-diciembre, Universidad de los Andes, Centro de Estudios Internacionales, Bogotá.

Stahringer, O. Los acuerdos de integración Argentina–Brasil, Argentina–Chile en el marco del MERCOSUR y de un nuevo relacionamiento con Estados Unidos.

Yeats, A. (1997). *Does MERCOSUR's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade arrangements?* World Bank, Policy Research Working Paper, 1729.

Área Sudamericana de Libre Comercio

Alegrett, S. (2000). El momento sudamericano. *Boletín sobre Integración Latinoamericana*, 38, septiembre, Caracas. Recuperado el 30 de noviembre de 2000 en <http://lanic.utexas.edu/~sela/integra/integra38.htm>.

Barbosa, A. R. *The Evolution of the Integration Process in South America: from the Sixties to the Millennium*. Recuperado el 18 de noviembre de 2000 en http://www.brasilem.org/economy/evolution_msul.htm.

Barbosa, R. A. (1996). Área de Livre Comércio da América do Sul : conformação de um novo espaço econômico. *Boletim de Integração latinoamericana*, 18, janeiro-junho. Recuperado el 27 de marzo de 2001 en www.mre.gov.br/unir/webunir/Bila.

Chalout, I. (1994). O MERCOSUL e a ALCSA. *Boletim de Integração latinoamericana*, 15, outubro – dezembro, Brasilia. Recuperado el 27 de marzo de 2001 en <http://www.mre.gov.br/unir/webunir/Bila>.

Chávez Frías, H. (2001). *A la ofensiva por la integración*. Discurso pronunciado en el SELA, 24 de julio 2001. Recuperado el 25 de diciembre de 2003 en <http://www.sela.org/ESP/cap/N62/rcap62-10.htm>.

Denot Medeiros, J. A. (1994). A area de livre comércio sul-americana : imperativo e a lógica de cooperação econômica regional. *Boletim de Integração latinoamericana*, 13, abril–junio, Brasilia. Recuperado el 27 de marzo de 2001 en <http://www.mre.gov.br/unir/webunir/Bila>.

Denot Medeiros, J. A. (1995). A construção do Mercosul: estagio atual e perspectivas. *Boletim de Diplomacia Econômica*, 19, fevereiro, Brasilia. Recuperado en <http://www.mre.gov.br/getec/WEBGETEC/BILA>.

Eden, L. y Appel Molet, M. (1993). De la integración silenciosa a la alianza estratégica: la economía política de libre comercio en América del Norte. En G. Vega Cánovas, (Editor), *Liberación comercial y libre comercio en América del Norte* (pp. 23-72). México: El Colegio de México.

Fairlie Reinoso, A. (1997). *Las relaciones Grupo Andino–Mercosur. Opciones de integración para Perú en un contexto de apertura*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.

Fairlie Reinoso, A. (2000). *Las relaciones Comunidad Andina, Unión Europea y la zona de libre comercio del sur*. Documento de Trabajo 181, Pontificia Universidad Católica del Perú, enero, p.36. Recuperado el 15 de marzo de 2001 en <http://www.pucp.edu.pe/economia:pdf/DDD181.pdf>.

Hillcoat, G. y Madariaga, N. (2003). Aplicación de un modelo gravitacional a la liberalización potencial del intercambio bilateral CAN-MERCOSUR. En R. Giacalone (Edit.), *CAN MERCOSUR a la sombra del ALCA* (pp.105-130). Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes.

Hugenev, C. (1995). La dimensión sudamericana de la diplomacia brasileña. *Mundo Nuevo*, XVIII- 4 (70), octubre-diciembre, pp. 99-111.

Lula da Silva, Luiz Inacio (2003). *La política exterior del nuevo gobierno brasileño. Foreign Affairs en Español*, enero-marzo. Recuperado el 27 de febrero de 2003 en <http://www.foreignaffairs-es.org>.

Marín, R. (2000). *La “Unión Sudamericana”. Alternativa de integración regional en el contexto de la globalización*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.

Mujica, M. E. y Pardo, D. (1997). Integración y cooperación en el sur. Grupo Andino, MERCOSUR y medio ambiente. En S. Ramírez y L. A. Restrepo (compiladores), *Colombia entre la inserción y el crecimiento. La política exterior de Colombia en los noventa* (pp.96-115). Bogotá: Siglo del Hombre-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.

Roelofse-Campbell, Z. The South American Summit: a new era for Brazilian foreign policy. *UNISA Latin American Report*, 16-2, (200), University of South Africa Centre for Latin American Studies, pp. 62-66.

Serbín Bartosch, A. (2003). El largo (y difícil) camino hacia una integración sudamericana. En C. Ahumada y A. Cancino (Edits.), *Comunidad Andina y MERCOSUR en la perspectiva del ALCA* (pp.15-54). Bogotá: Centro Editorial Javeriano.

Toro G., L. A. (2003). Dos escenarios alternativos de un acuerdo de libre comercio entre CAN y el MERCOSUR: con o sin ALCA. En R. Giacalone (Ed.), *CAN MERCOSUR a la sombra del ALCA* (pp.65-104). Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes.

Toro G., L. A. (2001). Potenciales efectos de un área de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR. En J. Behar, R. Giacalone y N. Mellado (Edits.), *Integración regional de América Latina: proceso y actores* (pp. 51-68). Estocolmo: Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Estocolmo; Grupo de Integración Regional, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela; Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad de la Plata, Argentina.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Alba Vega, C. *México después del TLCAN: Impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales*. México: El Colegio de México, [mimeo].

Alimonda, H. (1994). NAFTA blues. La crítica canadiense a los acuerdos de libre comercio en América del Norte. *Nueva Sociedad*, 133, septiembre, Caracas, pp. 88-117.

Arroyo Picard, A. (2000). El TLCAN: balance de sus resultados y propuesta para una inserción diferente en la economía mundial. En Grupo Parlamentario PRD, *Estudios de evaluación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, crítica y propuestas* (pp.31-105). México: Área Internacional, Grupo Parlamentario del PRD, Senado de la República.

Arroyo Picard, A. (2000). *TLCAN: objetivos y resultados 7 años después*. México: RMALC, [mimeo].

Baer, D. (1991). North American Free Trade. *Foreign Affairs*, 70 (4), fall, pp. 132-149.

Biersteker, Th. (1988). *Reducing the Role of the State in the Economy: The Politics of Stabilization and Structural Adjustment*. Ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, D.C.

Boris, D. (1996). México y el tratado de libre comercio. *Homines*, 19 (2), 20 (1), febrero-diciembre, San Juan, Puerto Rico, pp. 122-132.

Browne, H. (1994). *For Richer, For Poorer. Shaping US-Mexican Integration*. Albuquerque, New Mexico: Resources Center Press, London, Latin American Bureau.

Caballero, E. (1991). *El Tratado de libre comercio*. México: UNAM-Diana.

Castañeda, J. y Heredia, C. (1993). O México e o NAFTA: é possível propor outro acordo de livre comercio. *Política Externa*, 2 (1), pp. 72-73.

Chabat, J. (1993). Mexico: So Close the United States So far from Latin America. *Current History*, 92 (571) February, pp. 55-58.

Chanona Burguette, A. (1993). Una reconsideración de las teorías de la integración y el problema de la integración económica formal entre México y Estados Unidos. *Relaciones Internacionales*, XV (60), octubre-diciembre, nueva época, pp. 87-94.

Chaparro A., J. (1981). *ALADI o el nuevo orden de integración regional*. Caracas: I.P. Publicaciones.

Chapoy, A. (1980). ¿Integración con el coloso del norte?. *Problemas del Desarrollo*, XI (40), noviembre 1979, enero 1980, pp. 15-25.

Dávila Aldas, F. R. (2000). La Unión Europea y el TLCAN: diferencias y similitudes. En R. M. Piñón Antillón (coordinadora), *Uniones monetarias e integración en Europa y las Américas* (pp.273-300). México: UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Delegación de la Comisión Europea en México.

Dávila Pérez, C. (1999). Algunos efectos del TLCAN en la política exterior de México y en la relación bilateral México-Estados Unidos. *Relaciones Internacionales*, 79, enero-abril, México, UNAM, pp. 59-66.

Díaz-Bautista, A. (2003). El TLCAN y el crecimiento económico de la frontera norte de México. *Comercio Exterior*, 53 (12), diciembre, pp. 1090-1105.

Gonzalez, G. y Chabat, J. (1996). México's Hemispheric Option in the Post-Cold War Era. En M. Gordon and J. Ph. Therien (Edits.), *Foreign Policy and Regionalism in the Americas* (pp. 39-51). London-Boulder: Lynne Rienner.

Green, R. (1993). O México e os esquemas de liberalização e integração económica no hemisfério. *Política Externa*, 2 (1), junho, pp. 60-69.

Gruben, W. C. y Welch, J. (1994). ¿Es el TLC algo más que un tratado de libre comercio? Una visión desde Estados Unidos. En V. Bulmer-Thomas, N. Craske y M. Serrano (Edits.), *México frente al TLC: costos y beneficios* (pp.215-216). México: El Colegio de México, Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Haar, J. y Garrastazu, A. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Estructura, operación y tendencias. En R. Roy, R. Domínguez Rivera y R. Velásquez Flores (coordinadores), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América* (pp. 189-217). México: Plaza y Valdez, Universidad de Quintana Roo, Jean Monnet Chair, University of Miami.

Haar, J. y Garrastazu, A. (2001). *Free Trade and Worker Displacement*. The North South Agenda Papers 43, February, University of Miami, North South Center, 3.

Hettne, B. y Rodríguez, E. (1996). In the European Footsteps: Nafta as a Case of regionalism. En W. Karlsson y A. Malaki (Edits.), *Growth, Trade and Integration in Latin América* (pp. 149-179). Stockholm: Institute of Latin American Studies-Stockholm University.

Hinojosa Ojeda, R. et al. (2002). *The US Employment Impacts of North American Integration after NAFTA: A Partial Equilibrium Approach*. Los Angeles: North American Integration and Development Center, UCLA.

Hinojosa Ojeda, R. Lewis, J. D. y Robinson, Sh. (1995). MERCOSUL e NAFTA: Convergência e divergência na integração nas Américas. En J. Dos Reis, J. Paulo (coordinador), *MERCOSUL&NAFTA. O Brasil e a Integração Hemisférica* (pp. 141-231). Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio Editora S.A.

Hinojosa Ojeda, R. (1997). A Latin Review of President Clinton's Nafta Package. Part 1: Nafta's Labor Impact on the Side Agreement on Labor and Environmental Standards. *Inter-Mestic Initiatives Papers*, Los Angeles, 1, July.

Kreklewich, R. J. (1991). *North American Integration: Interplay of World Order, state and Production*. CERLAC Occasional Papers in Latina America and Caribbean Studies, nº 2, April, Centre for Research on Latin America and the Caribbean, York University.

Labra, A. (1992). Economía y política del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México. *Problemas del Desarrollo*, XXIII (90), julio-septiembre, México, pp. 89-103.

Lauth, H. J. (1994). NAFTA y su importancia para América Latina: ¿Mayor vinculación o factor de separación? En M. Mols et al., *Cambio de paradigmas en América Latina: Nuevos impulsos, nuevos temores* (pp.165-176). Caracas: Nueva Sociedad.

López Ayllón, S. (1997). El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en los sistemas jurídicos del continente americano. En S. López Ayllón (coordinador), *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas* (pp.211-235). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Meyer, L. (1992). México, Estados Unidos y el tratado de libre comercio. *Revista de Occidente*, 131, abril, Madrid, pp.130-150.

Pastor, R. (1993). *Integration with Mexico. Options for US Policy*. New Cork: The Twentieth Century Fund Press.

Proff, H. V. (1993). The North American Free Trade Region. The Reasons for its Creation and its Initial Economic Repercussions. *Intereconomics*, 28 (6), November-December, pp. 279-284.

Public Citizen. Nafta's Broken Promises: 32 Months of Nafta Disaster. Real Evidence of Nafta Failure. Recuperado el 15 de octubre de 1997 en <http://www.citizen.org/gtw>.

Ramírez, J. C. y Zuñiga, O. (2001). Los efectos del TLCAN sobre el comercio y la industria de México. En A. Borja Tamayo (coordinador), *Para evaluar el TLCAN* (pp.181-217). México: Miguel Angel Porrúa, Tec. de Monterrey, Campus Ciudad de México.

Secretaría de Comercio y Finanzas de México (SECOFI) (1994). *El Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. Resumen*. Puebla: SECOFI.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México (SECOFI) (1992). Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. Resumen. Suplemento de la revista *Comercio Exterior*, 42 (9), septiembre.

Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (1993). Análisis de las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Caracas, octubre, SP/CL/XIX.O/no. 2.

Szekely, G. y Vera, O. (1993). Le Mexique face à la négociation du libre commerce avec les Etas-Unis. *Cahiers de Amérique Latine*, 12, pp.125-128.

Tornell, A. y Esquivel, G. (1998). La economía política del ingreso de México al TLC. *El Trimestre Económico*, LXV (3) 259, julio-septiembre, México, pp. 427-467.

Urquidi, V. (1992). El convenio trilateral de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. *El Trimestre Económico*, LIX (2): 239, abril-junio, México, pp. 373-387.

Vega Cánovas, G. (1994). ¿Es el TLC un modelo para el resto del hemisferio occidental? *Comercio Exterior*, junio.

Vega Cánovas, G. (1993). México: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Grupo de los Tres. En A. Serbín y C. Romero (Edits.), *El Grupo de los Tres. Asimetrías y convergencias* (pp. 167-207). Caracas: Nueva Sociedad.

Velásquez Flores, R. Orígenes, objetivos y estructura institucional del TLCAN. En J. Roy, R. Domínguez Rivera y R. Velásquez Flores (coordinadores), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América* (pp.226-227). México: Plaza y Valdez, Universidad de Quintana Roo, Jean Monnet Chair, University of Miami.

Weintraub, S. (1997). Evaluación del TLCAN. *Integración y Comercio*, 1-2 (I), Buenos Aires, pp. 3-34.

Weintraub, S. (1992). El debate sobre el libre comercio en América del Norte. En G. Vega Cánovas (Edit.), *México ante el Libre Comercio en América del Norte* (pp.145-165). México: El Colegio de México, Universidad Tecnológica de México.

Weintraub, S. (1993). The economy on the eve of free trade. *Current History*, 92 (5701), February, Philadelphia, pp. 72-77.

Won-Ho Kim. (1999). A Critique on the Conflicting Evaluations of NAFTA Effects in Mexico. *Asian Journal of Latin American Studies*, 2, Seoul, pp. 38-39.

Regionalismo Hemisférico y el Área de Libre Comercio de las Américas

Botafogo Gonçalves, J. (1996-97). A integração hemisferica em perspectiva. *Boletim de Diplomacia Económica*, 20-21. Recuperado el 25 de septiembre de 2002 en www.mre.br/getec/WEBGETER/BRE/2021.

Bouzas, R. y da Motta Veiga, P. (2003). *Las perspectivas del ALCA a principios de 2003*, Serie MERCOSUR 16, 30 de enero 2003. Recuperado el 20 de marzo de 2003 en <http://www.ub.es/obsglob/notainfo-Mercosur16.html>.

Bouzas, R. (2004). ¿Adónde conduce la “recta final” del ALCA? *Escenarios Alternativos*, 4, enero. Recuperado el 20 de enero de 2004 en <http://www.escenariosalternativos.org/13>.

Briceño Ruiz, J. (2001). El modelo TLCAN de integración y las negociaciones del ALCA. *Problemas del Desarrollo*, 32 (126), julio-septiembre, México, UNAM, pp. 35-58.

- Brunelle, D. (2002). *La ZLEA après Quito*. Montréal : Observatoire de Amériques, Université du Québec à Montréal, Décembre.
- Bulmer-Thomas, V. (1998). El Área de Libre Comercio de las Américas. *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre, pp. 243-258.
- Chudnovsky, D. (1993). El futuro de la integración hemisférica: el MERCOSUR y la Iniciativa para las Américas. *Desarrollo Económico*, 32 (128), enero-marzo, pp. 483-511.
- De Noronho Goyas, D. (1997). Brazil, MERCOSUL and the FTAA. Legal and Strategic Considerations. *UNISA Latin American Report*, 13 (1), Pretoria.
- De Paiva Abreu, M. y Bevilaqua, A. S. (1995). *Macroeconomic Coordination and the Economic Integration: Lessons for a Western Hemisphere Free Trade Area*. Texto para Discussão, 30, novembro, PUC Rio, Departamento de Economia, Brazil.
- Deblock, Ch. y Brunelle, D. (1997). De l'ALENA à la ZLEA: régionalisme et sécurité économiques dans les Amériques. *Études Internationales*, XXVIII (2), juin, pp. 313 -344.
- Devlin, R. y Garay, L. J. (1997). De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos del ALCA. *Contribuciones*, 4, pp. 25-48.
- Documento FTAA.TNC/20/Rev Original: Español Confidencialidad Anulada.
- Erzan, R. y Yeats, A. (1992). *Free Trade Agreements with the United States: What's in it for Latin America?* Washington: World Bank.
- Fritsch, W. (1992). Integración económica: ¿Conviene la discriminación comercial? En R. Bouzas y N. Lustig (eds.), *Liberalización comercial e integración comercial. De NAFTA al MERCOSUR* (pp.37-53). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.
- Galeano, E. (1963). The Alliance for Progress: Notes for an Obituary. *Monthly Review*, November, pp. 364-370.

- Grunwald, J. (1993). El escabroso camino hacia la integración hemisférica. Análisis regional de antecedentes orientados al futuro. *El Trimestre Económico*, LX-3 (239), julio-septiembre, pp. 713-732.
- Guerra Borges, A. (1996). México: integración hacia el sur. *Comercio Exterior*, 46 (2), febrero, pp. 158-162.
- Haggard, S. (1998). The Political Economy of Regionalism in the Western Hemisphere. En C. Wise (ed.), *The Post-NAFTA Political Economy. Mexico and the Western Hemisphere* (pp.302-340). University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Hurrell, A. (1995). Regionalism in the Americas. En A. Hurrell, and L. Fawcett (Edits.), *Regionalism in World Politics* (pp.250-280). Oxford: Oxford University Press.
- Lavagna, R. (1994). Tres factores en la reestructuración hemisférica. En F. Rojas Aravena y W. C. Smith (Edits.), *El Cono Sur y las transformaciones globales* (pp.239-254). Santiago de Chile: CLADDE, FLACSO, North South Center.
- Lustig, N. (1994). NAFTA: Potential Impact on Mexico's Economy and Beyond. En R. Bouzas y J. Ros (Edits.), *Economic Integration in the Western Hemisphere* (pp. 46-80). London – Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Menem, C. S. (1993). Argentina y el NAFTA. En N. López (ed.), *El Parlamento Latinoamericano frente al NAFTA* (pp.26-27). San Pablo: Parlamento Latinoamericano.
- Pfeifer, A. (1998). Considerações sobre a estratégia de inserção hemisférica do México. En J. A. Guilhom Albuquerque and H. Altemani de Oliveira, (organizadores). *A ALCA o os blocos internacionais*. São Pablo: FTD Editorial.
- Poitras, G. (1998). *North-South, Regionalism and the Americas in the Post Cold War World*. Paper delivered at the Latin American Studies Association meeting in Chicago, September 24-26.

Ricupero, R. y Amaral, S. (1993). O NAFTA e o Brasil. *Política Externa*, 1 (1), junho, pp. 91-101.

Rojas Aravena, F. (1993). El Cono Sur latinoamericano y la Iniciativa para las Américas. *Estudios Internacionales*, XXVI (19), enero-marzo, pp. 99-122.

Rosas, M. C. (1995). Del TLCAN al libre comercio hemisférico: ¿es deseable y posible ampliar el tratado norteamericano de libre comercio a otros países. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XI (161), julio-septiembre, quinta época, pp. 89-107.

Rosas, M. C. (1998). *La integración latinoamericana en transición: la difícil cooperación entre los socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y los del Mercado Común del Sur tras la segunda Cumbre de las Américas*. Paper prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association (LASA). The Palmer Hilton House, Chicago, Illinois, USA. September.

Teixeira da Costa, R. (2001). ALCA 2005: destino ou opção? A ALCA na política externa brasileira. *Política Externa*, 10 (2), setembro, outubro, novembro, pp. 102-111.

Valtonen, P. (1999). The Challenges of Regionalism: Unbalanced Integration in the Americas. En K. Appendini y S. Bislev (eds.), *Economic Integration in NAFTA and the EU* (pp. 178-192). Houndmills – London: Macmillan Press.

Vásquez, M. (2004). De Miami a Miami. *Escenarios Alternativos*, 4, enero. Recuperado el 20 de enero de 2004 en <http://www.escenariosalternativos.org/13>.

Weintraub, S. (1993). Western Hemisphere Free Trade: Probability or Pipe Dream? *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 526, March, Newbury Park, pp. 9-23.

Whalley, J. (1992). Costa and NAFTA: Can WHFTA be far Behind? *Journal of Common Market Studies*, XXX (2), June, pp. 125-141.

BIBLIOGRAFÍA

Wolf, M. (1997). Americas Choice. The Slow Path to Global Trade Cooperation. En S. López Alyllón (editor), *El Futuro del Libre Comercio en el Continente Americano. Análisis y Perspectivas* (pp. 75-91). México: UNAM.

Zabludovsky Tupen, J. (1997). El Acuerdo México-MERCOSUR: la perspectiva mexicana. En E. Robledo Rincón (coordinador), *México-MERCOSUR: un enfoque desde la relación México-Argentina* (pp.103-110). Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Cámara de Comercio Argentina-Mexicano, Embajada de México, Aguila y Sol.

Índice

7 Prólogo

13 Introducción

I Capítulo

19 LOS ORÍGENES Y EL DESARROLLO DE LA INTEGRACIÓN AUTONÓMICA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA

II Capítulo

49 AUGE Y CAÍDA DE LA INTEGRACIÓN AUTONÓMICA

III Capítulo

81 ESTADOS UNIDOS Y LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES FRENTE A LA INTEGRACIÓN AUTONÓMICA

IV Capítulo

109 LA NUEVA INTEGRACIÓN ABIERTA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

V Capítulo

129 MÉXICO Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

VI Capítulo

145 EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS

VII Capítulo

171 EL PROCESO DE NEGOCIACIONES DEL ALCA

VIII Capítulo

193 LA EXPERIENCIA DEL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO

IX Capítulo

227 DE LA ALALC A LA ALADI

X	Capítulo
253	DEL PACTO ANDINO A LA COMUNIDAD ANDINA
XI	Capítulo
299	DE CARIFTA AL MERCADO ÚNICO CARIBEÑO
XII	Capítulo
331	EL GRUPO DE LOS TRES: UN PROCESO POLÍTICO Y ECONÓMICO
XIII	Capítulo
355	EL MERCADO COMÚN DEL SUR
XIV	Capítulo
379	LA ASOCIACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE Y EL NUEVO REGIONALISMO CARIBEÑO
XV	Capítulo
391	EL ALCSA: UN BREVE RECuento DEL NUEVO REGIONALISMO SUDAMERICANO
XVI	Capítulo
411	LA EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA DEL NORTE Y SUS EFECTOS PARA MÉXICO
XVII	Capítulo
429	LA INTEGRACIÓN REGIONAL ENTRE 2004 Y 2005. UNA NECESARIA ACTUALIZACIÓN
470	La Alternativa Bolivariana para las Américas
481	Abreviaturas y siglas
485	Bibliografía