

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

CSH

IZTAPALAPA

U A M - I

EL MERCOSUR: ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS.

TRABAJO FINAL QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN:

CIENCIA POLITICA.

PRESENTAN:

MIGUEL OLARTE ROMERO

JUAN MANUEL RAMIREZ MARTINEZ

ASESOR (A): DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA

1995

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO I.	
TEORIA DE LA INTEGRACIÓN	
1.1. CONCEPTUALIZACIÓN	9
1.2. DIVERSAS ETAPAS DE LA INTEGRACIÓN.....	18
CAPITULO II.	
PROYECTOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA	
2.1. ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO (ALALC).....	22
2.1.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES	26
2.1.2. EL TRATADO DE MONTEVIDEO (1960).....	28

2.1.3. FACTORES QUE PROPICIARON LA DESAPARICIÓN DE LA ALALC.....	34
2.2. EL PACTO ANDINO.....	38
2.2.1. LAS ECONOMIAS ANDINAS.....	39
2.2.2. NACIMIENTO DEL MERCADO SUBREGIONAL ANDINO.....	40
2.2.3. VENEZUELA Y EL MERCADO COMÚN ANDINO	42
2.2.4. OBJETIVOS DEL MERCADO COMÚN ANDINO	43
2.2.5. ÓRGANOS DEL ACUERDO DE CARTAGENA.....	46
2.2.6. ARMONIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y COORDINACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO (ARTICULOS 25-34)	47
2.2.7. PROGRAMA INDUSTRIAL (ARTÍCULOS 32-40).....	48
2.2.8. METAS Y LOGROS ANDINOS.....	50
2.2.9. EL FUTURO DEL PACTO ANDINO.....	53
2.3. ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI).....	55
2.3.1. EL ORIGEN DE LA ALADI.....	55
2.3.2. CARACTERÍSTICAS GENERALES.....	63
2.3.3. LOS MECANISMOS DE LA ALADI.....	65
2.3.4. BALANCE GENERAL DE LA ALADI.....	72
2.3.5. INICIATIVA DE LA AMÉRICAS.....	76

CAPITULO III.

INTEGRACIÓN DEL CONO SUR: MERCOSUR

3.1.	INTEGRALIDAD DE LA EXPERIENCIA.....	83
3.1.1.	TRANSFORMACIÓN DE ADENTRO HACIA AFUERA.....	84
3.1.2.	LA INTEGRACIÓN MUNDIAL.....	84
3.1.3.	LOS PROBLEMAS PRINCIPALES.....	85
3.1.4.	LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS ACTUALES.....	88
3.2.	ANTECEDENTES DEL MERCOSUR.....	90
3.2.1.	DIFICULTADES EN LA ALADI.....	90
3.2.2.	LAS RELACIONES ARGENTINA - BRASIL.....	92
3.3.	TRATADOS QUE DIERON ORIGEN AL MERCOSUR.....	97
3.4.	EL TRATADO DE ASUNCIÓN.....	110
3.4.1.	ÓRGANOS DEL MERCOSUR.....	119

3.4.2. EL ARACEL EXTERNO COMÚN: EL GRAN DILEMA.....	122
3.4.3. PROTOCOLO DE BRASILIA: SOLUCION DE CONTROVERSIAS.....	128
CONCLUSIONES.....	132
BIBLIOGRAFÍA.....	136

INTRODUCCIÓN.

El presente estudio tiene por objeto revisar los diferentes proyectos de integración (ALALC, Pacto Andino, ALADI), que han surgido en América Latina a partir de los años sesenta, para así, con una visión más objetiva, tratar de comprender los alcances, obstáculos y perspectivas que enfrenta el reciente proyecto sudamericano de integración, llamado comúnmente Mercosur.

Así, el objetivo principal de este análisis es conocer los procesos de integración que se han generado en Latinoamérica, a partir de aspectos tanto económicos como políticos. Este estudio nos servirá como punto de partida para explicar la creación del Mercado Común del Cono Sur. También nos llevará a considerar los cambios que se han desarrollado en el comercio a nivel mundial, así como la tendencia a la creación de bloques económicos: a descubrir el afán dominador de las potencias comerciales y las condiciones expuestas por la globalización económica, que crea una necesidad en los países latinoamericanos de replantear sus políticas económicas y buscar la línea que los lleve a crear un bloque económico con cualidades similares a las realizadas por la Unión Europea (UE).

Para cumplir con estos objetivos se hace indispensable llevar a cabo un análisis de los avances que han tenido los países latinoamericanos en la búsqueda de un Mercado

Común Latinoamericano, en el cual sean suprimidas cualquier tipo de barreras económicas.

Por ello se ha realizado una revisión de los teóricos que se encargan del estudio de la integración, considerando en primera instancia que la integración está considerada como un proceso económico, político y social. A diferencia de otros autores que reducen el concepto de integración al aspecto puramente económico, nosotros hemos adoptado esta propuesta teórica de Bela Balassa.

Todo proceso de integración posee etapas de desarrollo, cada etapa genera un avance hacia otra más completa, dentro de estas encontramos a la llamada zona de preferencias aduaneras, a la zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común y por último, la unión económica.

Es cierto que los procesos de integración regional iniciados en la década de los sesenta en América Latina tuvieron escaso éxito y algunos de ellos demostraron al mismo tiempo muy poca profundidad y limitada voluntad política por parte de los gobiernos de los países que la integraban.

Por otro lado tenemos que su referencia fue modesta, convocando algunas veces a construir zonas de libre comercio, o el establecimiento de uniones aduaneras

predominando el perfil comercialista e individualista: con lo cual se han visto obstaculizados la mayoría de los proyectos integracionistas.

En años recientes, sin embargo, ha surgido un nuevo proyecto en América del Sur que intenta cambiar la línea o perfil ya mencionado, ya que colocaron en un segundo plano las negociaciones por producto y adoptaron como instrumento la liberación comercial. Esta línea se confirma en el Tratado de Asunción que da paso a la creación formal del llamado Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), integrado por cuatro naciones encabezadas por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay.

En este estudio se presenta una visión general de los antecedentes y mecanismos que engloban a dicho proyecto integracionista. Las hipótesis que guiaran nuestra investigación fueron las siguientes:

1)- Partiendo de los repetidos fracasos que han sufrido los proyectos de integración en América Latina, ¿podrá el Mercosur asimilar la importancia del reto de avanzar en una integración económica total como se plantea en el tratado que le dio origen?.

2)- Tomando en consideración las actuales tendencias a la globalización y transnacionalización económicas, el Mercosur representa, desde el punto de vista estratégico, una ventaja para negociar la inclusión en el proyecto de integración continental encabezado por Estados Unidos.

El avance en la integración sudamericana permitirá a los países del Mercosur aumentar su capacidad de negociación a nivel continental.

CAPITULO I

TEORÍA DE LA INTEGRACIÓN

1.1. CONCEPTUALIZACIÓN.

La integración económica es un proceso que a partir de la Segunda Guerra Mundial, adquirió relevancia a nivel internacional, con propuestas por parte de los Estados Unidos de Norteamérica como el Plan Marshall, cuyo objetivo era apoyar a las economías europeas que se encontraban destruidas. A partir de ese momento se vio la necesidad de crear nuevas formas de organización que hicieran viable la utilización de recursos y la implementación de los proyectos con miras a la creación de mercados más amplios integrados a partir de diversas unidades económicas nacionales. Este proceso se ha acelerado como resultado de la globalización .

Por globalización se entiende la posibilidad de que los procesos productivos y financieros no tengan límites nacionales sino que sea posible realizarlos en diversas partes del mundo, donde las mercancías y capitales puedan circular libremente: no haya ninguna restricción de tipo de cambio y donde habría una circulación de personas sin límites. Por el lado de la integración se está entendiendo el complejo proceso de

supresión de las barreras que establecían límites al comercio y a la movilidad de capitales de manera tal que los mercados funcionen cada vez más en una perspectiva más global y más abierta. Así vemos, que la integración puede tomar diversas formas: desde una unión aduanera hasta una unión económica y política, como se plantean los países de la Comunidad de los Doce en Europa. Entonces, a lo que estamos asistiendo en los últimos años es a un conjunto de fenómenos que a través de la desregulación de los mercados ha permitido la integración de los mismos más allá de las fronteras nacionales.¹

Por otro lado la apertura de las fronteras nacionales, fue resultado de las negociaciones realizadas en el marco del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) y del Sistema Internacional de Bretton Woods, lo que configuró una red económica internacional basada en el principio de la multilateralidad, a partir de la cual la economía internacional ha experimentado un crecimiento significativo. La apertura propició que la inversión, el comercio, las migraciones internacionales, la ciencia, la tecnología y el dinero se combinaran en un conjunto de relaciones económico-políticas, en las cuales los límites del mercado interior de cada país se entrelazan estrechamente con las posibilidades ofrecidas por el exterior. Este proceso de apertura multilateral generó una economía de dimensión mundial basada en una disciplina productiva que, al ordenar el intercambio y el financiamiento, dio lugar a la internacionalización del capital. Así se

¹ Entrevista al Dr. Antonio Gutiérrez en Política y Cultura: Configuraciones del mundo actual, México, UAM-Xochimilco, invierno/primavera de 1993, año 1, No. 2., p.p. 54-56.

expandieron las características básicas del capitalismo: la ganancia monetaria y el trabajo asalariado a través de un mercado de dimensión global.²

En el mismo orden de ideas, la orientación internacional se ha consolidado como una fuerza transformadora de la estructura productiva al modificar substancialmente la naturaleza del intercambio comercial: la circulación internacional se compone no sólo de mercancías finales, como ocurría inicialmente y como se postula en la teoría tradicional del comercio internacional, sino que tiende al movimiento de insumos, partes y conocimientos que se relacionan entre sí por procesos de transformación entrelazadas en una producción de carácter global. Toda esta organización de la producción da origen a la globalización de la economía, al configurar un sistema de interrelaciones de todos los países sobre las pugnas de una economía de mercado que combina elementos de autorregulación, dados por las fuerzas de la oferta y la demanda y de regulación exógena, dados por convenios y acuerdos nacionales e internacionales. La economía mundial es, entonces, el medio en el cual los capitales persiguen el dominio directo de los mercados nacionales a través de la confrontación competitiva basada en el control tecnológico y en la explotación de economías de escala.³

Con todo lo anterior es obligatorio analizar más profundamente el concepto de integración; en base a las aportaciones hechas por algunos teóricos más importantes de la

² Rozo, Carlos A., “Internacionalización y Competitividad”, en *Política y Cultura...* *Op.Cit.*, p.308.

³ Rozo Carlos A. “Internacionalización y...”, *Op. Cit.*, p.p. 308-310

misma; así como sus bases, desarrollo, sus mecanismos y demás situaciones que hacen posible la creación del proceso de integración.

“ En la literatura económica, el término integración económica no tiene significado claro. Algunos autores incluyen dentro del concepto la integración social; otros agrupan las diferentes formas de cooperación internacional bajo ese encabezado, y la argumentación se ha desarrollado tanto que la mera existencia de relaciones comerciales entre economías nacionales independientes se ha tomado como un signo de integración.”⁴

De acuerdo con Balassa, la integración económica representa un proceso tanto económico como social, que debe comprender en sí la integración nacional como la supranacional.⁵ Sin embargo existen autores que la restringen al campo internacional y hacen referencia sólo a aspectos económicos. Un ejemplo lo encontramos en el pensamiento de Francisco A. Pinto⁶, el cual define de una forma más genérica lo que es integración: “ es la incorporación o agrupamiento de partes en un todo, y en específico, el equilibrio de estructuras dentro de un conjunto económico determinado”.⁷

Como se observó, la anterior definición es una apreciación simple y de corto alcance, ya que no hace referencia a los principales aspectos y problemas que abarca una integración.

⁴ Balassa, Bela. Teoría de la Integración Económica. Buenos Aires, Argentina, De. UTEHA, 1969, p.2.

⁵ Wionczek, Miguel, S. Integración de América Latina, “ experiencias y perspectivas”. México, F.C.E., 1972, p. 7.

⁶ Pinto, Francisco A. “ Necesidad de un sistema institucional y jurídico para la integración latinoamericana “ en Factores para la Integración Latinoamericana. México. F.C.E.,1969., p.p 165-202.

⁷ Ibid.

Es así que surge la inquietud de abordar las opiniones de los analistas de la doctrina de la integración económica, que nos ayudarán a comprender los alcances y las limitaciones de la misma.

Bela Balassa define al concepto de integración económica como un proceso y como una situación de las actividades económicas. Vista ésta como un proceso se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas que pertenecen a diferentes naciones. Ahora como una situación de negocios, la integración se caracteriza por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales.⁸

En la interpretación de la anterior definición, el autor maneja que se debe distinguir entre lo que es integración y cooperación. Mientras que la cooperación involucra acciones encaminadas a disminuir la discriminación; el proceso de integración implica medidas destinadas a suprimir algunas formas de discriminación.⁹

En la revisión que realiza Balassa de los planteamientos teóricos sobre la integración, vale la pena subrayar los siguientes.

Para Gunnar Myrdal, “ la integración se puede considerar como un proceso económico y social que destruye barreras (económicas y sociales), entre los que participan en las

⁸ Balassa, Bela. Op. Cit., p.3.

⁹ Ibid.

diversas actividades económicas”.¹⁰ F. Martog hace una definición un poco más restringida de lo que es integración, “ es vista como una forma más bien avanzada de cooperación, distinta del término armonización, que se refiere a una consulta mutua sobre cuestiones importantes de política económica”.¹¹

Jan Tinbergen, por su parte considera la integración como “ el establecimiento de la estructura más deseable en la economía internacional; mediante la supresión de los obstáculos artificiales al funcionamiento óptimo, y la introducción deliberada de todos los elementos deseables de la coordinación y unificación”.¹²

Según Robert Erbes “ la integración es un proceso de cambio estructural hacia un estado de optimización que no es solamente de orden económico”.¹³ Ahora bien, considerando a éste proceso desde el punto de vista económico, Erbes indica que “ se debería estar de acuerdo en reservar el término de integración a las diversas operaciones más o menos simultáneas, pero ligadas y complementarias, para establecer y mejorar las relaciones económicas, y hacer más compatibles los procesos económicos”.¹⁴

Ramón Tamames nos dice que “ desde el punto de vista económico, la integración es un proceso y que a través de el , dos o más mercados nacionales previamente separados y de

¹⁰ Citado por Bela Balassa en, Wionczek, Miguel S., Op. Cit., p.3.

¹¹ Idem., p.4.

¹² Ibid.

¹³ Citado en Gonzalo Ceballos. Integración Económica de América Latina, F.C.E., México, 1971, p.56

¹⁴ Ibid.

dimensiones unitarias estimadas poco adecuadas, se unen para formar un sólo mercado (mercado común) de una dimensión más idónea”.¹⁵

Cabe señalar que las experiencias existentes en el terreno de la integración demuestran que el proceso de integración económica impone una coordinación política estrecha, que tiende a desembocar en una unión política. De ahí, el error de economistas al pensar que existen procesos de integración económica sin implicaciones políticas. Así como de políticos que exigen la unión política sin tomar en cuenta decisiones comunes sobre cuestiones económicas.

La integración de Europa Occidental es sin duda, el proceso más avanzada que se conoce. Aquí la C.E.C.A., define a la integración como “ un proceso de cooperación y de puesta en común destinada a desarrollar cuanto sea posible la economía por una mejor utilización de los recursos naturales, por una organización nacional de la producción y de los cambios, con el objeto de elevar de manera definida el nivel de vida, objetivo de toda actividad económica”.¹⁶

Otra definición suficientemente ampliada, en sentido económico, es la que señala que “ la integración es un proceso que tiene un objetivo, inmediato o final, que es la organización de una área común, accesible a dos o más economías nacionales, en que

¹⁵ Tamames, Ramón. Estructura Económica Internacional. Alianza, México, 1991, p.192.

¹⁶ Véase Francisco A. Pinto., Op. Cit., p.166.

(...), puedan concurrir las personas como los factores de producción y consumo de las economías de los países miembros de la zona creada”.¹⁷

El éxito de la integración exige que todos los países tengan efectivamente igual oportunidad de beneficiarse con el establecimiento de un mercado común. Por ello los países de menor desarrollo relativo requieren atención preferente y trato especial, particularmente en tres aspectos fundamentales: política comercial, asistencia técnica y financiera y política de inversiones regionales.

Retomando la conceptualización de la integración, tenemos que la definición clásica se fundamenta “ en un mercado integrado en que los factores tradicionales de producción: tierra, mano de obra y capital perciben igual retribución de conformidad con la teoría del equilibrio”.¹⁸ La definición clásica determinaría, según Ben Moore “ una conclusión clásica de política liberal: si se eliminan los obstáculos que impiden el movimiento libre de mercancías y servicios, de mano de obra y de capital, en la región se instituirá un mercado plenamente integrado.”¹⁹

Por otro lado, Paul Hoffman definió la integración como “ la formación de un sólo gran mercado en el que las restricciones cuantitativas (cuotas de importación o de exportación

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Moore, Ben. “ Algunas explicaciones para América Latina del Experimento de Integración Europea” en Factores para la Integración Latinoamericana, F.C.E., México, 1969, p.75.

¹⁹ Ibid.

) sobre el movimiento de mercancías, los obstáculos monetarios al movimiento de pagos, y a la larga todos los aranceles, se eliminan permanentemente”.²⁰

Finalmente Ben Moore define la integración como “ una progresión política, definiéndose en los términos de los acuerdos institucionales mediante los cuales un grupo de países democráticos define y lleva a cabo su deseo de trabajar conjuntamente”.²¹

Dadas las diversas opiniones de los especialistas sobre la teoría de la integración económica, y de que todo proceso de investigación necesita de una base teórica y de un exhaustivo análisis de las propuestas mismas, pensamos que es de primordial importancia apoyarse en un concepto que, a nuestro juicio, englobe todos los aspectos relevantes sobre la problemática que se genera alrededor de la integración.

La definición que guiará nuestra investigación es la siguiente: “ Integración es un proceso que unifica a dos o más países diferentes pero con condiciones económicas similares para que puedan conformar un mercado de mayores dimensiones, (que los puede guiar a la creación de un mercado común o una unión económica) mediante la eliminación de barreras arancelarias, que impiden la libre circulación de mercancías.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

La integración económica puede conducir a la creación de un mercado común, en el cual se eliminen todas las barreras a la circulación de mercancías, fuerza de trabajo y capitales; o a una unión económica, la cual implica la creación de una moneda única y la adopción de políticas únicas. En este caso se da origen a una nueva entidad.

El proceso de integración se realiza de forma gradual y se acompaña de un amplio proceso de coordinación política que permite la adopción de las decisiones económicas. Así como la unificación de todas las actividades económicas (monetarias, financieras, comerciales). Claro está que toda la actividad debe realizarse en una forma gradual y constante. Además se debe de tomar en consideración que las decisiones políticas deben estar estrechamente ligadas con las económicas.

1.2. DIVERSAS ETAPAS DE LA INTEGRACIÓN.

Todo proceso de integración posee diversos grados o formas de desarrollo; cada grado de desarrollo , genera el avance hacia otro lado con diferentes características. Estas formas se clasificaron en base a tres teóricos de la integración.²² Así, la clasificación es la

²² Tamames, Ramón. Op. Cit., p.p. 193-197.

siguiente: Zona de preferencias aduaneras, zona de libre comercio, la unión aduanera, la unión económica y el mercado común.

a) Zona de Preferencias Aduaneras. “ Es una forma de integración basada en el hecho de que un conjunto de territorios se conceden entre sí una serie de ventajas aduaneras, no extensibles a terceros, debido a la suspensión internacionalmente aceptada de cláusula de la nación más favorecida”.²³

De acuerdo a Francisco Pinto, en la zona preferencial “ sus características están unidas a las normas restrictivas del GATT, que ha determinado que no se considere forma satisfactoria de integración”.²⁴

Ejemplos que han surgido de zonas preferenciales son: la Commonwealth Británica; ésta se creó en la Conferencia de Ottawa en 1932, la conformaban el Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, la India, etc. La Unión Francesa formada por Francia y su imperio colonial al término de la Segunda Guerra Mundial, El Benelux; formada por Bélgica, Holanda y las colonias (Zaire, Ruanda, Burundi, Surinam y las Antillas Holandesas).

b) Zona de Libre Comercio. “ Es una área formada por dos o más países que de forma inmediata o paulatinamente supriman las trabas aduaneras y comerciales entre sí, pero

²³ Tamames, Ramón. Op. Cit., p.193.

²⁴ Pinto, Francisco A. Op. Cit., p. 173.

manteniendo cada uno frente a terceros su propio arancel de aduanas. Puede considerarse a la zona de libre comercio como un término medio entre las preferencias aduaneras y la unión aduanera”.²⁵

Una zona de libre comercio sólo es posible entre países que se encuentren en un grado de desarrollo más o menos alto y homogéneo. Para Tamames, entre los países menos desarrollados, este tipo de integración adquiere solamente un carácter transitorio.²⁶

Los ejemplos más claros que se pueden mencionar de zonas de libre comercio son: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)²⁷ y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA).²⁸

c) Uniones Aduaneras. “Supone, (...), la supresión inmediata o gradual de las barreras arancelarias y comerciales a la circulación de mercancías entre Estados que constituyen la unión -desarme arancelario y comercial-; (...), además significa la construcción de un arancel aduanero común (el TEC) frente a terceros países”.²⁹

Según Eduardo R. Conesa, existe otra característica que complementa la definición de unión aduanera hecha por Tamames. Esta es “que cuando las tarifas son iguales en todos los países y existe libre comercio interno, estamos en presencia de una unión aduanera,

²⁵ Tamames, Ramón. *Op. Cit.*, p.195.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Ver “La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: Una evaluación de sus logros y fracasos”, en *Integración Latinoamericana*, No.42, diciembre de 1979, p.p. 37-55.

²⁸ Ver Tamames, Ramón. *Op. Cit.*, p.p. 235-246.

²⁹ *Ibid.*

aunque en realidad las aduanas estén separadas y aunque cada aduana nacional recaude el producto de los impuestos y no lo pase a un fondo común”.³⁰

d) Mercado Común. “ Existe cuando, además de libre circulación de bienes y tarifa externa común, existe libre circulación de los factores de la producción ; es decir, del trabajo y del capital. Cuando se verifican estas dos condiciones estamos ante una fórmula con un grado más de integración”.³¹

e) La Unión Económica. “ La comunidad económica existe cuando no solamente hay tarifa externa común, aduana común, libre circulación de bienes, de servicios, capitales y de personas, sino que, además, los países coordinan sus políticas monetarias y fiscales mediante organismos que dictan normas sobre estas materias”.³² “ Actúan como unidad frente a terceros países en capítulos de su política económica y social que gradualmente buscan uniformar. La creación de estas instituciones comunes tienen carácter supranacional”.³³

f) Finalmente, tenemos el grado más avanzado que está representado por la Integración Económica total que requiere, además, el establecimiento de una autoridad supranacional, cuyas decisiones son obligatorias a los países miembros”.³⁴

³⁰ Conesa, Eduardo R. *Op. Cit.*, p.5.

³¹ *Idem.*, p.6.

³² *Ibid.*

³³ Pinto, Francisco A., *Op. Cit.*, p.174.

³⁴ Martirena-Mantel, Ana M. “ Integración y Desarrollo Económico”, en *Trimestre Económico*, México, Vol. XXXVI, abril-junio, 1969, No. 142, p.170.

CAPITULO II.

PROYECTOS DE INTEGRACIÓN.

En este capítulo se analizarán los programas, convenios, proyectos y mecanismos que resultaron ser significativos para el planteamiento de la integración regional y subregional en América Latina, como son: La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), El Pacto Andino y, La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Estos programas pretenden lograr el objetivo de la unidad latinoamericana: por lo que es necesario encaminarlos en la búsqueda de nuevas perspectivas de desarrollo de la región en su conjunto.

2.1. ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO (ALALC).

Al final de la década de los años cincuenta, los países latinoamericanos se enfrentan a dos nuevos tipos de problemas. El primero, es la creación de la Comunidad Económica Europea, en marzo de 1957, donde queda claro el propósito de desarrollar una política

proteccionista para los productos agrícolas. El segundo, el planteamiento de una renovación y ampliación de los acuerdos preferenciales intrasudamericanos, que tenían varios países entre sí.³⁵

La situación económica que prevalecía durante la posguerra llevó a varios países de Latinoamérica a impulsar la industrialización al amparo de barreras proteccionistas y con una participación importante del Estado en la economía. Este proteccionismo encontró sustentación teórica en los trabajos efectuados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), dirigidos principalmente por Raúl Prebisch, con ideas sobre estrategia de desarrollo industrial para América Latina. De acuerdo al pensamiento de la CEPAL, la integración económica constituiría un requisito del modelo de desarrollo que deberían de seguir los países latinoamericanos en una etapa en que se había agotado el modelo de sustitución de importaciones o “modelo hacia adentro”.³⁶

Para la CEPAL la integración económica presenta el medio que aceleraría el desarrollo de las naciones latinoamericanas al incrementar y diversificar su comercio intrazonal, así como, ayudaría a superar los problemas económicos de la región. Además creía que la integración era necesaria para contrarrestar las limitaciones impuestas por el “modelo hacia adentro”, y por lo tanto, indispensable para establecer el desarrollo sobre una base más eficiente que se obtendría de la fusión de los mercados nacionales. Las barreras

³⁵ Tamames, Ramón. *Op. Cit.*, p.277.

³⁶ Gambiasso, Jorge E. “Reflexiones acerca de la integración latinoamericana y la iniciativa de las Américas”, en *Trimestre Económico*. Vol. LIX(1); No. 233, enero-marzo de 1992, p.p. 222-227.

arancelarias y no arancelarias que se daban en el intercambio comercial de la región no ayudan en nada que los países latinoamericanos logaran un mayor avance. Por lo que se pensó, que era cierto, que los mercados regionales ampliados superan las barreras de las economías de escala.

La posesión más clara de las ideas de la CEPAL fueron definidas claramente por Prebisch, “ El mercado común era concebido como una meta a la que se llegaría por etapas progresivas. La primera etapa, fue prevista como una área preferencial que se establecería por medio de una complementación industrial o acuerdos de integración y también de acuerdos agrícolas, siguiendo un programa de desgravación arancelaria gradual y automático y la conversión de las restricciones no arancelarias en restricciones arancelarias. La idea no es eliminar los impuestos por completo, pero sí reducirlos dentro de los límites determinados, que serían distintos para tres categorías de países. Se suponía que esta fase duraría cómo continuar los pasos hacia un mercado común, a la luz de la experiencia que se adquiriera”.³⁷

La integración económica se encuentra justificada en que el desarrollo latinoamericano requiere una activa industrialización y que ésta sólo puede realizarse eficazmente ante la existencia de mercados de suficiente dimensión, que les permitan aprovechar las posibilidades de la producción en gran escala y las ventajas propias de las interrelaciones

³⁷ Raúl, Prebisch citado por John w. Sloan en “ La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: una evaluación de sus logros y fracasos”, en Integración Latinoamericana, Vol. 4, No.42, diciembre de 1979, año 4, p. 38.

industriales. Además representa un tendiente a facilitar una industrialización más rápida y un intercambio acelerado en el intercambio de productos entre los países de la región. La integración, por lo tanto, supone y requiere comercio intralatinoamericano y que debe crear.³⁸

El 18 de febrero de 1960, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay firmaron el Tratado de Montevideo, se dio el primer paso hacia la moderna integración de los pueblos bajo diferentes razones. En primer lugar, después de la Segunda Guerra Mundial se dieron pasos firmes hacia la reorganización de la economía mundial, bajo la dirección y el impulso de los Estados Unidos de Norteamérica. En segundo lugar, en la región predominaba la desconexión y el aislamiento recíproco que durante la Segunda Guerra Mundial aumentaron. En tercer lugar, el proceso de integración iniciado por la ALALC fue una respuesta a los problemas de estrangulamiento externo del desarrollo latinoamericano y a la saturación del proceso de sustitución nacional de importaciones a finales de los años cincuenta; y por último, debido a la necesidad de resolver los problemas creados por la red de convenios bilaterales de comercio y de pagos entre los países del Cono Sur.³⁹

³⁸ Urquidi, Víctor L. “Integración Latinoamericana y Planeación”, en Foro Internacional, vol. 7, julio-diciembre de 1966, p.p. 29-45.

³⁹ Vacchino, Juan Mario. “ALALC-ALADI: Experiencias y perspectivas” en Víctor L. Urquidi y Gustavo Vega Gánovas. Unas y Otras Integraciones; El Colegio de México/F.C.E., México, 1991, p.p. 221-240.

2.1.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES.

La fórmula propuesta por la CEPAL para iniciar un proceso gradual y progresivo de integración latinoamericana se asentaba en tres principios primordiales: la preferencia comercial, reciprocidad y compensación multilateral de pagos. En el planteamiento original sobre la creación de un proceso de integración latinoamericana se intentó llegar a una fórmula capaz de contribuir a un avance más rápido de la integración, que permitiera a los países miembros la ampliación de los mercados internos y la expansión del comercio exterior global.

Entre las soluciones posibles se analizaron dos tipos de proceso de integración para crear la ALALC. En primer lugar, la Unión Aduanera tipo la Comunidad Europea; sin embargo, se pensó que está era muy compleja y de difícil gestación, por esa causa no pudiera aportar las soluciones reclamadas por la complicada situación que atravesaban. En cambio, la Zona Libre Comercio, que no coartaba la libertad de cada país para manejar su arancel, aparecía como un instrumento más dúctil y apto para regular la transición de un proteccionismo comercial y la acción económica aislada hacia métodos multilaterales de intercambio y cooperación.⁴⁰

⁴⁰ Olcese, Haroldo J. “ Creación de un mercado común de minerales y metales entre los países que integran la ALALC”, en Trimestre Económico, vol. XXXI, julio-septiembre, 1964, No. 123, p.390.

La propuesta realizada por la CEPAL, de la preferencia comercial latinoamericana; fue sustituida durante el desarrollo de las negociaciones ya que contradecía el principio de la cláusula de la nación más favorecida del GATT, por la creación de una zona de libre comercio. De acuerdo a los artículos primero y segundo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) institucionalizan a nivel multilateral la cláusula de la nación más favorecida; por lo que las negociaciones se acogieron al artículo XXIV del Acuerdo General, que permite la creación de zonas de libre comercio cuyas ventajas arancelarias internas no es preciso extenderlas a los restantes países contratantes del GATT; y evitar así las críticas y represalias de éstos.⁴¹ La Zona de Libre Comercio representó el sistema más flexible y menos comprometidos para los países que dividieron entrar a un programa de integración.

El objetivo fundamental fijado por los países de la ALALC consistió en la constitución de una área de preferencias arancelarias recíprocas, que al cabo de doce años, habría de convertirse en una zona de libre comercio. Y aún cuando el instrumento establecido para integrar las economías de los países miembros, fue la liberación gradual del comercio recíproco, cabe reconocer que las dificultades encontradas para avanzar se debieron a la formulación que consistía en la selectividad de aquellos productos que deben ser desgravados.⁴²

⁴¹ Tamames, Ramón. *Op. Cit.*, p. 278.

⁴² Tomassini, Luciano. “Elementos para un estudio sobre los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina”, en *Comercio Exterior*, Vol. 27, No. 2, México, febrero de 1977, p.p. 174-194.

La ALALC se había de regir por tres principios fundamentales: el de una gradualidad en el proceso de liberación; en la reciprocidad de las concesiones y el tratamiento de la nación más favorecida. El principio de gradualidad estaba previsto en los artículos 4, 5 y 7 del Tratado de Montevideo, al disponer la eliminación de las trabas al comercio recíproco mediante las negociaciones periódicas en un tiempo de doce años. De acuerdo al principio de reciprocidad, ninguna parte contratante podía pretender mayores beneficios que los que efectivamente otorgaba. El principio básico del Tratado era el tratamiento de la nación más favorecida; de acuerdo a este principio, toda ventaja que una parte firmante concedía a cualquier país, ajeno o no a la zona, se extendería de manera automática a los demás miembros de la Asociación.⁴³

2.1.2. EL TRATADO DE MONTEVIDEO (1960).*

El tratado de Montevideo fue firmado en febrero de 1960 y ratificado más tarde por Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay, y entró en vigencia en junio de 1961. En 1966, Bolivia firma el Tratado, y Venezuela lo hace en 1967. La ALALC comprometió a sus Estados miembros a trabajar en favor de una zona de libre comercio que se suponía para 1973 debería de lograrse. El Tratado de

⁴³ Vacchino, Juan Mario. *Op. Cit.*, p.p. 225-226.

* Documento completo del Tratado de Montevideo véase. Miguel S. Wionczek., *Op. Cit.*, p.p. 331-353.

Montevideo, que establecía entre sus finalidades contribuir a la integración, no fue más que un instrumento para permitir la reducción y la eliminación de las barreras arancelarias y otros obstáculos al intercambio comercial. Al ser el Tratado un medio para crear condiciones propias a la integración, establecía compromisos de liberación; y mantiene, por otro lado, una comunicación abierta y sirve de vehículo para el contacto entre los gobiernos.⁴⁴ Sin embargo el Tratado no comprometió a sus miembros a llevar a cabo políticas comunes o acuerdos sobre cuestiones que resultaban ser prescindibles, como inversión extranjera, transporte, agricultura, y / o planteamientos regionales.

El Tratado de Montevideo, tiende a establecer un instrumento potencialmente mayor que el representado por una zona de libre comercio, aunque al mismo tiempo es mucho menos ambicioso que un mercado común. En los motivos que originaron el Tratado encontramos diversos factores, los principales, son los siguientes: una comprensión cada vez mayor de América Latina de los peligros que implicaba el estancamiento económico de la región; los intentos frustrados para contrarrestar este estancamiento; el seguimiento de nuevas tendencias económicas en las áreas subdesarrolladas de la economía mundial; combinados estos factores influyeron en la formación final de la ALALC.⁴⁵

El Tratado de Montevideo consta de doce capítulos, cinco protocolos y dos resoluciones. En él queda establecido la zona de libre comercio y así mismo la creación

⁴⁴ Urquidí, Víctor L. *Op. Cit.*, p. 42.

⁴⁵ Anchordoqui, Enrique. "La ALALC, sus actividades y una propuesta de preferencia arancelaria", en *Integración Latinoamericana*, No. 33, marzo, 1979, p. 4.

de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (art. 1). Establece que la zona de libre comercio se perfeccionará en un período máximo de doce años, a partir del momento en que entra en vigor; durante este período los países miembros eliminarán paulatinamente, los gravámenes, los aranceles y las restricciones que incidan sobre la importación de los productos originarios de cualquier otro país miembro (art. 3).

La reducción gradual de los gravámenes y demás restricciones se llevará a cabo por medio de negociaciones periódicas entre los países miembros del Tratado, de las cuales se formaran: las listas nacionales y una lista común (art. 4). Para la formación de las listas nacionales cada país deberá conceder anualmente a los demás países, reducción de gravámenes equivalentes al 8% como mínimo (art. 5).

La lista nacional de cada país estará formada por los productos para los que cada país miembro haya hecho concesiones, es decir, aceptar la reducción o eliminación de los objetivos a que hace referencia el artículo 3. La lista común está integrada por productos cuyos gravámenes y otras restricciones que se eliminarán íntegramente para el comercio intrazonal.⁴⁶

La lista común deberá estar constituida por productos cuya participación en el valor global del comercio entre los países miembros alcance a cubrir un mínimo del 25% de ese

⁴⁶ Cortés Guzmán, Armando. La Estructura Política de la ALALC, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM), México, 1974, p. 38.

valor, en el primer trienio; un 50% en el segundo trienio; el 75% en el tercer trienio y lo esencial del comercio al finalizar el cuarto trienio (art. 7).

Para los productos incluidos en las listas nacionales, el retiro de concesiones podrá ser admitido mediante negociaciones entre los países; más no así aquellos productos incluidos en la lista común, porque las concesiones otorgadas son irrevocables, aunque se pueden suspender temporalmente sus efectos (art. 8).

En la eliminación de gravámenes y demás restricciones no se busca directamente un equilibrio numérico, sino que se estimule el intercambio comercial entre las partes a niveles mayores. Si como consecuencia del intercambio comercial se producen serios desequilibrios para un país miembro, los demás examinarán las medidas que se adoptarán, para procurar ayudarlo en una manera conjunta (art. 11-12).

En cuanto a la contemplación de la expansión del intercambio y de la complementación económica, se hace constar la necesidad de asegurar el incremento y la diversificación del comercio. Por lo que establece que los países miembros de la zona deben otorgar entre sí un tratamiento no menos favorable que los existentes antes de la firma del Tratado e incorporar en las listas nacionales el mayor número posible de productos que sean objeto de comercio entre los países miembros. Los países miembros armonizarán sus regímenes de importación y exportación, así como los tratamientos que se deben aplicar a los capitales, bienes y servicios procedentes fuera de la zona (art. 14-15).

El objetivo de una mayor integración y complementación se realizará mediante una coordinación gradual y creciente de las políticas de integración a nivel de los representantes de los diferentes sectores productivos que se cristalizará en acuerdos de complementación por sectores industriales (art. 16).

En lo referente a la cláusula de la nación más favorecida queda establecido en el Tratado, que si algún país miembro concede algún favor o ventaja a las importaciones procedentes de cualquier país dentro o fuera de la zona o se conceda a futuro, tendrá que otorgar de manera inmediata el mismo favor o ventaja a los demás países de la Asociación. En el tratamiento de la nación más favorecida se exceptúan las ventajas concedidas a los productos que se intercambian en las zonas fronterizas. Se comprenden disposiciones donde cualquier país deberá conceder un tratamiento no menos favorable a los capitales de otros países de la zona que el que se le da a los mismos pero que provienen de un tercer país (cap. IV).

En materia de tributos internos, queda estipulado, que los productos originarios de cualquier país de la zona gozaran de un tratamiento no menos favorable en cuanto a impuestos, tasas y otros gravámenes internos, que el que se aplica a productos similares nacionales (art. 21).

En materia de salvaguardia, el Tratado menciona, los países miembros podrán dictar medidas tendientes a restringir la importación de productos procedentes de la zona. Las restricciones se practicarán cuando ocurren importaciones en cantidades tales que causen o amenacen causar perjuicios graves a determinadas actividades productivas de significativa importancia para la economía nacional (art. 23).

Sobre agricultura se procurará coordinar las políticas de desarrollo agrícola de los países miembros; así como, el permiso de restringir la importación de productos agrícolas sin que esto conlleve una disminución del consumo habitual ni un aumento de producciones antieconómicas. Para lograr una mayor expansión del comercio de los productos agropecuarios de la zona, los países miembros se han de comprometer a dar prioridad a los países originarios de los territorios de otros países de la zona, en condiciones normales de competencia y de acuerdos con las corrientes tradicionales del comercio intrazonal (arts. 28-29).

En lo referente a las medidas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo el Tratado establece, que los países de la Asociación pueden conceder ventajas a las naciones de menor desarrollo, no extensivas a los demás países, con el fin de facilitar su crecimiento económico (art. 32).

La Asociación tiene como órganos principales: la Conferencia y el Comité. El primero es el órgano máximo de la Asociación y que toma todas las decisiones sobre asuntos que

competan a los demás países miembros; el segundo, es el órgano permanente encargado de velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado (arts 33-445).

El Tratado mismo, establece que ningún país de la zona podrá introducir modificaciones a los aranceles o a otras restricciones a la importación que signifiquen un nivel menos favorable; con excepción de gravámenes aduaneros, siempre y cuando responda al valor real de la mercancía (art. 48). Ningún país podrá reexportar productos importados a menos que estos sean sometidos a un proceso de industrialización o elaboración calificado por el Comité (art. 50).

2.1.3. FACTORES QUE PROPICIARON LA DESAPARICIÓN DE LA ALALC.

La ALALC fue la primera experiencia de integración en América Latina; sin embargo, su extinción no puede considerarse como un total fracaso. Por el contrario debe ser vista como aquel proyecto que da las bases para que en los intentos posteriores sigan la línea con la que había sido creada: lograr en América Latina un mercado común entre los países de la región.

Al ser la primera experiencia tuvo demasiadas contradicciones y equivocaciones. Por esa razón, es necesario que se expliquen las causas que originaron su desaparición.

Para muchos autores los factores que dieron origen a la desunión de la ALALC, los encontramos en el contenido mismo del Tratado de Montevideo (1960). Según F. John Mathis, el problema de la interpretación del Tratado se daba en cuanto el grado en que se quería llegar en la liberación comercial, aplicable no sólo al comercio existente, sino también a nuevos productos con los que aún no se comercian.⁴⁷ El carácter flexible del Tratado condujo a que de los compromisos básicos contemplados en él, la mayoría estuviera concebido bajo una fórmula genérica, en la que el verbo clave para configurar tales compromisos, fuera el de procurar. Por eso la excesiva confianza dejada en principio a la buena fe de las partes contribuyó a que los países miembros procurarán hacer poco o nada.⁴⁸ En cuanto a este factor, las metas mismas previstas en el Tratado, en cuanto a la desgravación del comercio intraregional y, al logro de un desarrollo equilibrado y una distribución equitativa de los beneficios que se pudieran alcanzar.

Sin embargo, se reconoce un incremento de las corrientes comerciales, entre los países miembros de la ALALC. No obstante que las causas del fracaso de estas metas residían primordialmente en la ausencia de mecanismos complementarios de aplicación automática que equilibrasen la disparidad en la distribución de los resultados. Por otro lado, los mecanismos vigentes en el Tratado resultaron insuficientes para lograr una

⁴⁷ Mathis, F. John. Integración Económica en América Latina. El progreso y los problemas de la ALALC, Ed. Diana, México, 1971, p. 48.

⁴⁸ Chaparro Alfonso, Julio. ALADI: el nuevo orden de la integración regional, Ed. I. P. Publicaciones G. A., Venezuela, 1981, p. 18. Constantino Ianni. "La crisis de la ALALC y las corporaciones transnacionales" en Comercio Exterior, vol. 30, No. 12, México, Diciembre de 1980, p.p. 1410-1417.

mayor participación de los países de menor desarrollo económico relativo (PMDER), en el comercio intrazonal y en los beneficios que se obtuvieran del mismo.⁴⁹

Entre los factores que minaron el éxito de la ALALC, de acuerdo a Roberto Martínez Le Clainche, encontramos los siguientes:

a) La inestabilidad de algunos gobiernos de países miembros que se reflejó con notoria evidencia en la direccionalidad institucional de la Asociación, y determinó la carencia de titular en la respectiva representación permanente de cada país ante la Asociación.

b) Un buen número de concesiones arancelarias se confirió como si las economías de los países miembros de la ALALC fueran centralmente planificadas o fueran totalmente independientes de empresas transnacionales. La realidad hizo inoperantes muchas de ellas, lo que se reflejó en la disminución del comercio intrazonal de productos negociados.

c) El sistema de votación se distorsionó a partir del 26 de mayo de 1969. El Tratado adoptó la regla de veto absoluto. Constituyéndose el derecho de veto en el instrumento de más fácil decisión unilateral con el cual se ponía fin a las pretensiones que no alcanzaban un consenso tácito. El abuso de esta práctica condujo a paralizar importantes iniciativas, proyectos y programas con alcance de verdadera integración.

d) Otra de las razones encontradas son el vacío de autoridad que caracterizó las ejecutorias del Comité Ejecutivo Permanente (CEP). Por un lado, encontramos que las

⁴⁹ Vacchino, Juan Mario..., *Op. Cit.*, p.228. Según Rómulo Almeida, los beneficios directos de las negociaciones comerciales de la ALALC alcanzaron a los países de menor desarrollo económico relativo y, a los de mercado intermedio, en “reflexión acerca de la integración latinoamericana”, *Ibid.*, p.172.

violaciones al Tratado representaban una práctica constante, sin que el CEP reaccionara en defensa de la idoneidad y punidad del sistema.⁵⁰

De acuerdo con Alexandre Stakhovith, las causas del fracaso de la ALALC y, que además, complementan a las expuestas por Le Clainche, son: la voluntad política insuficiente, y el retorno en fuerza de los nacionalismos y los conflictos que conducen a retiros de participación; las condiciones estructurales inadecuadas, es decir, la existencia de países dominantes, con un desarrollo demasiado desigual; la ausencia de infraestructuras institucionales suficientemente fuertes; así como, la falta de personalidades altamente talentosas, formadas y motivadas. Otra de las causas que falta mencionar es la creación del Grupo Andino (1969), el cual significó que la ALALC perdiera una parte de su dinamismo inicial y el liderazgo colectivo se escindiera entre aquellos países miembros que se dedicaron a fortalecer y consolidar el nuevo esquema subregional.⁵¹

Por último, encontramos un reconocimiento de la violación colectiva del Tratado de Montevideo (1969), Eso se tradujo en la causa principal del deterioro de la ALALC y en el incumplimiento de los compromisos contraídos en el esquema de integración. Para justificar el fracaso de la ALALC, las partes contratantes de la misma argumentaron que

⁵⁰ Martínez Le Clainche, Roberto. La ALALC/ALADI, El Colegio de México, México, 1984, p. 95.

⁵¹ Stakhovith, Alexandre. "Unas y otras integraciones" en Víctor L. Urquidi y Gustavo Vega Ganovas. Op. Cit., p. 85. Mohar Betancourt, Gustavo., "Perspectivas de la ALALC: Un reto para México" en Comercio Exterior, vol. 30, México mayo de 1980, No. 5, p.p. 450-454. Behar, Jaime. "Una interpretación crítica de la integración latinoamericana" en Comercio Exterior, Op. Cit., p.p.,423-432. Salgado PeñaHerrera, Germánico. " Progresos y problemas de la integración económica: Una visión de conjunto" en Trimestre Económico, vol. 51, México, octubre-diciembre de 1984, No. 204, p.p. 697-733.

las negociaciones se habían agotado, por otro lado, el Tratado de Montevideo no se compatibilizaba con la realidad de cada uno de los países latinoamericanos y, además, los beneficios surgidos del proceso no eran equitativos, y por lo tanto, se hizo obligatorio admitir la existencia y conformación de sistemas subregionales, así como, la realización de diferentes acciones bilaterales y plurilaterales.⁵²

2.2. EL PACTO ANDINO.

Como se observó en el punto anterior, los países en desarrollo han intentado llevar a la práctica diversas iniciativas de integración, la mayoría de las veces con escaso éxito. En general, al cabo de unos cuantos años, han concluido en formas muy limitadas de integración, o peor aún, en el fracaso. El Pacto Andino constituye una destacada excepción. Tal vez ello se deba a la originalidad del instrumento que le dio vida, El Acuerdo de Cartagena aprobado en 1969. Este comprende un conjunto integral de disposiciones dirigidas a constituir un mercado común, a asegurar una distribución equitativa de beneficios y a desarrollar o lograr un desarrollo con perfiles propios. Los términos del acuerdo se han ido materializando mediante sucesivas propuestas de la junta y decisiones de la Comisión. Ellas han abarcado materias muy diversas, tales, como la definición de qué productos quedaban reservados para la programación industrial, el

⁵² Magariños, Gustavo. "Primer decenio de la ALADI. Principios e instituciones", en Integración Latinoamericana, No. 160, septiembre, 1990, p. 11.

arancel externo mínimo, el tratamiento común a la inversión extranjera, la política tecnológica andina, el programa de desarrollo del sector metalmecánico y decenas de otras decisiones.⁵³

Es así que cuando se hicieron evidentes las dificultades de la ALALC a mediados de la década de los sesenta, los seis países andinos -Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela- se unieron (dentro de la ALALC) para formar el Acuerdo Andino de Integración Subregional. La idea central era que sería más fácil para un grupo pequeño de países vecinos integrarse que formar la ALALC como un todo en donde parecía que predominaban Argentina y Brasil. México, la otra gran potencia latinoamericana, no era considerado como amenaza debido a su históricamente mínima interacción económica con otros países sudamericanos (menos del 2% de sus importaciones venían de América del Sur, Centroamérica y el Caribe durante 1961-65, y aproximadamente 3% en 1991).⁵⁴

2.2.1. LAS ECONOMÍAS ANDINAS.

Los países integrantes del Pacto Andino tienen economías periféricas, subdesarrolladas, en vías de industrialización con una organización capitalista -mixta y de mercado-, en las cuales el núcleo privado es el criterio de racionalidad de la actividad de los agentes

⁵³ French-Davis M, Ricardo. "El Pacto Andino: Un modelo original de integración", en Trimestre Económico, vol. 43, abril-junio, 1973, No. 170, p.318.

⁵⁴ Grunwald, Joseph. "El escabroso camino hacia la integración económica hemisférica. Análisis regional de antecedentes orientados al futuro", en Trimestre Económico, vol.LX (3), No. 239, julio-septiembre, 1993, p.720.

económicos y en donde el Estado tiene el peso y las responsabilidades directas y diversas, como ente autónomo o en conjunción, combinación o asociación con los individuos y las empresas privadas; del juego de las fuerzas de los mercados surgen las directrices para el consumo y la inversión, que moldean la composición y la dinámica de la demanda y definen la rentabilidad de la asignación de los recursos. Es así que en algunas de las economías andinas -Colombia, Venezuela, Perú- son evidentes las tendencias hacia la configuración de conglomerados económicos, es decir, las unidades de control múltiple de actividades que no se relacionan directamente o más bien en forma vertical u horizontal. Además, en toda la subregión andina se cuenta con la presencia y se siente el peso y la preponderancia de las corporaciones transnacionales, que en la presente etapa de internacionalización del capital penetran profunda y extensamente en los países dependientes.⁵⁵

2.2.2. NACIMIENTO DEL MERCADO SUBREGIONAL ANDINO.

La primera acción orientada hacia la creación del Mercado Común Andino, se hizo en agosto 16 de 1966 cuando los Presidentes de Colombia, Chile y Venezuela, junto con los representantes de los Presidentes de Ecuador y Perú se reunieron en Bogotá para discutir los problemas latinoamericanos en general, y los problemas de la ALALC y las maneras

⁵⁵ Parra-Peña, Isidro. "Dos trabajos sobre el Grupo Andino", en Comercio Exterior, vol., 30, No. 5, México, mayo de 1980, p.p. 484-485.

de superarlos en particular. La reunión produjo la “Declaración de Bogotá” que hizo bastante evidente la insatisfacción de la ALALC al declarar: “los procedimientos de reducción tarifaria previstos por el Tratado de Montevideo, no son suficientes para acelerar la genuina integración latinoamericana en un tiempo razonable, o para producir un impacto dinámico en el desarrollo económico del Continente”.⁵⁶

La última de las Conferencias Preparatorias del nuevo acuerdo se celebró durante los días 5 a 25 de mayo de 1969 en Cartagena de Indias (Colombia), y el Tratado se firmó el 26 de mayo por los representantes gubernamentales de Colombia, Chile, Bolivia, Ecuador y Perú. Al gobierno de Venezuela que no se decidió a suscribir el acuerdo en ese momento, se le concedió el plazo hasta el 31 de diciembre de 1970. Ulteriormente, el plazo siguió prorrogándose. En concreto, por la decisión número 13 de la Comisión del Tratado de Cartagena (13-17 de julio de 1970) se estableció un procedimiento para la “participación de Venezuela en las reuniones relacionadas con el proceso de integración subregional” hasta que se hiciese efectivo su ingreso, lo cual sucedió en virtud del acta final del 13 de febrero de 1973.⁵⁷

⁵⁶ P. Avery, William-James D. Cochrane, “El Mercado Común Andino: Un enfoque subregional de la integración”, en *Foro Internacional*, México, No. 47, vol. 12, p. 359.

⁵⁷ Tamames, Ramón. *Op. Cit.*, p. 297.

2.2.3. VENEZUELA Y EL MERCADO COMÚN ANDINO.

Ahondando un poco más en la problemática venezolana, la explicación que dio Venezuela para justificar su decisión de no firmar el Acuerdo de Integración Subregional, fue que “algunos sectores industriales venezolanos de importancia se verían en una desventaja competitiva sustancial...” en vista de algunas cláusulas del Acuerdo. Las objeciones venezolanas se centraron entorno a los mecanismos propuestos para la eliminación de las barreras proteccionistas que resguardan a las industrias existentes. Los funcionarios venezolanos argumentaron que las importaciones libres de impuestos de otros países andinos, con sus costos de manos de obras inferiores, tendrían un efecto que iría en detrimento de la industria venezolana, y de toda la economía nacional. Hubo también una razón política que explica la decisión. El entonces recién electo Presidente de Venezuela, Rafael Caldera, se enfrentaba a algunas dificultades en cuanto a la adopción de su programa legislativo; mostraba alguna resistencia a arriesgarla a comprometer a su gobierno en el Mercado Común Andino, al que se oponían algunos grupos políticos de importancia en el país. Las fuerzas de la iniciativa privada, encabezadas por una influyente federación venezolana de cámaras y asociaciones de comercio y producción, era el principal oponente al Mercado Común Andino. La oposición estaba dirigida hacia las cláusulas específicas del Mercado Común y no en contra de todo el concepto de la integración andina.⁵⁸

⁵⁸ Avery P. William y James D. Cochrane, *Op. Cit.*, p.p. 368-369.

Es justo concluir que Venezuela deseaba y que a demás estaba dispuesta a beneficiarse de cualquier nuevo desarrollo industrial, que se obtenga de la integración andina, pero se resistía a pagar el precio que conllevaría esa nueva industria, esto es, la reducción y eventual eliminación de las tarifas, con el tiempo Venezuela puede llegar a la conclusión de que las ganancias de la participación en el Mercado Común Andino superan los costos. El mercado más amplio que ofrece la integración andina puede probar ser más lucrativo, como para ser ignorado por la industria pesada venezolana, en especial industrias como la petroquímica o la metalúrgica. En sí Venezuela creemos espera mantener el pie en la puerta del Mercado Común Andino, uniéndose a los Acuerdos de Implementación que se diseñan bajo la protección de la Corporación Andina de Fomento.⁵⁹ Sin embargo, es dudoso que los miembros del Mercado Común permitirán que Venezuela tenga este “libre paseo” sino algún beneficio en la forma de acceso al apetitoso mercado de consumo venezolano.

2.2.4. OBJETIVOS DEL MERCADO COMÚN ANDINO.

Después de haber analizado el caso específico de Venezuela, además de un panorama general de los otros países, observamos que todos los miembros del Acuerdo de Cartagena son países pequeños; no obstante, como se aprecia en el cuadro adjunto, sumados alcanzan una magnitud respetable dentro del marco latinoamericano. En efecto, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, unidos representan un mercado tan amplio

⁵⁹ Citado en Avery P. William., Op. Cit., p. 369., y tomado de Bussiness Latin America, agosto 28, 1969, p.274.

como el argentino. Luego de incluir a Venezuela, su dimensión es cercana a la de Brasil o a la de México. Por otra parte, aunque inferior a la de Argentina en México el producto percapita andino supera al de Brasil.⁶⁰

Ahora ubicaremos objetivos y rasgos más característicos del acuerdo. Es así que el programa de liberación tiene como objetivo la eliminación de todas las restricciones y gravámenes que incidan sobre la importación de cualquier otro país andino en plazo máximo de 10 años, prácticamente sin excepciones. A partir del Acuerdo se estipula un plazo de 11 años para lograr el arancel externo común, lo cual se realizará en dos etapas. En la primera, de seis años, se alcanzará un arancel externo mínimo común, y en la segunda, de cinco años, se llegará al arancel común propiamente tal.⁶¹

En diversos documentos, la junta del acuerdo de Cartagena ha declarado que los objetivos de integración subregional son los siguientes: conseguir un desarrollo equilibrado y armónico, acelerando el crecimiento y elevando el nivel de vida de los países andinos; reforzar el adelanto económico para que se cambien las estructuras consiguiendo así el avance de un nuevo modelo de industrialización, que ahora es realizable por la integración y que se basa en la política subregional de importaciones, en la promoción de nuevas exportaciones y en la ampliación de los mercados externos, y

⁶⁰ French-Davis M., Op. Cit., p.303.

⁶¹ Bacha, Edmar L., "Venezuela y el Grupo Andino: El problema y las alternativas", El Trimestre Económico, México, enero-marzo, 1970, No. 145, p.p. 153-154.

propugnar una mayor especialización y complementación de las economías, a fincar el desarrollo dependiente, reforzando los centros internos de decisión con políticas propias respecto de la ciencia y la tecnología. A su vez, los elementos básicos de acción han de concentrarse en la orientación del progreso industrial y agropecuario, en la adopción de normas comunes frente al capital extranjero y la incorporación de técnicas en la política conjunta frente a terceros países y en los mecanismos para la integración física.⁶²

Además como rasgos más específicos del acuerdo encontramos :

a) Un sistema institucional adecuado a un proceso integral, con poder ejecutivo y un sólido cuerpo técnico de apoyo.

b) Un definido proceso de liberación programada del comercio recíproco entre los países miembros, y el establecimiento de una barrera común frente al resto del mundo.

c) Un esquema de distribución equitativa de los beneficios de la integración, cuyo principal instrumento es la programación regional de inversiones; también se contemplan diversas formas de tratamiento preferencial para Bolivia y Ecuador.

d) La armonización de políticas económicas, comenzando por aquella relativa al capital extranjero; y

e) Programación industrial conjunta.⁶³

A continuación analizaremos el Tratado de Cartagena, en base a su texto inicial y agregando los nuevos instrumentos adoptados.⁶⁴

⁶² Parra-Peña, Op. Cit., p. 486.

⁶³ Ffrench-Davis M., Op. Cit., p.p.,304-305.

2.2.5. ÓRGANOS DEL ACUERDO DE CARTAGENA (artículos 5 - 29).

Son la Comisión y la Junta, el Comité Consultivo, y el Comité Asesor Económico y Social.

La Comisión, expresa su voluntad mediante decisiones, es el órgano máximo del acuerdo, constituida por un representante plenipotenciario de cada uno de los gobiernos de los países miembros, con un representante titular y un alterno.

La Junta es el órgano técnico y como tal se halla integrada por tres miembros y actúa únicamente en función de los intereses de la subregión en su conjunto. Los miembros permanecen tres años en el cargo y pueden ser reelegidos.

Funciones de la Junta:

- a) Velar por la aplicación del Acuerdo y cumplimiento de las decisiones de la Comisión.
- b) Cumplir los mandatos de la Comisión.
- c) Formular a la Comisión propuestas destinadas a facilitar el cumplimiento del Acuerdo, a fin de poder alcanzar sus objetivos lo más pronto posible.

El Comité Consultivo es el órgano a través del cual los países miembros mantienen estrecha vinculación con la Junta. Se encuentra integrada por representantes de todos los

⁶⁴ Este análisis se hace en base a las referencias hechas en el libro de Tamames, *Op. Cit.*, p.p. 298-306.

países miembros, que pueden asistir a las reuniones con sus asesores. El Comité Consultivo se reúne en la Sede de la Junta cuando ésta o el Presidente de la Comisión lo convocan a petición de cualquier país miembro.

El Comité Asesor Económico y Social integrado por representantes de los empresarios y de los trabajadores de los países miembros. Según su reglamento (decisión número 17, 14-20 octubre de 1970), cada país tiene derecho a seis representantes en este Comité, tres trabajadores y tres empresarios.

2.2.6. ARMONIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y COORDINACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO (artículos 25-31).

Metas principales:

- a) Acelerar el desarrollo económico en condiciones de equidad.
- b) Incrementar la ocupación.
- c) Optimizar la posición de los países miembros y de la subregión en su conjunto del comercio exterior y de balanza de pagos.
- d) Superar problemas de infraestructura que actualmente frenan el desarrollo económico.
- e) Reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros.
- f) Lograr un mejor aprovechamiento del progreso científico-tecnológico y fomentar la investigación en los dos campos.

2.2.7. PROGRAMACIÓN INDUSTRIAL (artículos 32-40).

Para este apartado, la Comisión, a propuesta de la Junta aprueba los programas sectoriales de desarrollo industrial a ejecutar conjuntamente por los países miembros, y que deben contener cláusulas sobre:

- a) Determinación de los productos objeto del programa.
- b) Planificación conjunta de las nuevas inversiones a escala subregional y medidas para asegurar su financiación.
- c) Localizar plantas en los países de la subregión.
- d) Armonización de políticas en los aspectos que incidan directamente en el programa.
- e) Liberación del intercambio: ritmos diferentes de desgravación por país y por producto y que, en todo caso, han de asegurar el libre acceso de los productos respectivos al mercado subregional.

f) Arancel Externo Común. El Acuerdo invoca la elección de una tarifa externa común para fines de 1980.⁶⁵ En cuanto a la liberalización del comercio, la cláusula para una tarifa externa común será implementada gradual aunque automáticamente. El progreso hacia una tarifa común se inició a principios de 1977 y fue completado en los cuatro años

⁶⁵ Acuerdo Andino de Integración Subregional, artículos 61-68.

siguientes. La ALALC, como área de libre comercio, no contiene ninguna medida con respecto a una tarifa externa común.⁶⁶

Así, los países miembros se comprometieron a poner en vigor un Arancel Externo Común a más tardar el 31 de diciembre de 1980 (artículos 61 a 68). Por otra parte, mediante la decisión número 51 (13 a 18 de febrero de 1972), la Comisión aprobó la nomenclatura arancelaria común de los países miembros del Acuerdo de Cartagena denominada NABANDINA, y que es una derivación de la nomenclatura arancelaria de Bruselas (NAB).⁶⁷

Para diciembre de 1971 la Comisión del Tratado de Cartagena adoptó las normas indispensables para prevenir y corregir las prácticas de “Dumping”, que son manipulaciones indebidas a los precios, maniobras destinadas a perturbar el abastecimiento normal de materias primas, y otras de efectos equivalentes, en línea con lo previsto en los artículos 75 a 77. Concretamente, estas normas de competencia comercial se arbitraron en la decisión número 49 a 9 de diciembre de 1971. Por último la Corporación Andina de Fomento (CAF). Creada en 1968, es una empresa multinacional de carácter predominantemente público destinada a prestar apoyo técnico y financiero a proyectos concretos relacionados con el mercado subregional. En su capital (fijado en 100 millones de dólares) pueden participar no sólo los seis gobiernos de la subregión sino otras entidades.⁶⁸

⁶⁶ Avery P. William., *Op. Cit.*, p.363.

⁶⁷ Tamames, Ramón., *Op. Cit.*, p. 302.

⁶⁸ *Ibid.*

En 1983 hubo una reunión mantenida en Caracas, a partir de la cual la Junta elaboró un “protocolo modificador”. En dicho protocolo se mantuvieron fechas para los distintos objetivos, pero con aplazamientos importantes. Ejemplos: para los tres países mayores, la adopción del arancel externo común se pospone en 7 años (de 1988 a 1995) y la validez de las listas de excepción en 7 años (de 1988 a 1995); en relación con Bolivia y Ecuador, la validez de las excepciones se prorroga en seis años (1993 a 1999) y la adopción del arancel externo común en siete años (1990 a 1997 para la adopción plena). Lo que viene a ser más importante, para los países más débiles, el plazo dentro del cual es posible mantener la reserva de productos para la programación industrial, se prorrogaría en 10 años (de 1989 a 1999).

2.2.8. METAS Y LOGROS ANDINOS.

Para concluir con el proyecto del Grupo Andino, haremos una revisión somera de dónde está, cuanto ha logrado y adónde va el Acuerdo de Cartagena a los 23 años de su adopción.

- El Grupo Andino será una Zona de Libre Comercio a partir del primero de enero de 1992, con la excepción de Ecuador, que contará con un plazo adicional de seis meses.

- El tránsito de Zona de Libre Comercio a Unión Aduanera se seguirá cumpliendo aparentemente según el calendario acordado en La Paz. El Arancel Externo Común deberá quedar definido para el segundo semestre de 1992.

El Acta de Caracas nada dice, sin embargo, los pasos recogidos del Acta de la Paz por la Decisión 281 de la JUNAC, que establece el 31 de diciembre de 1993 para la aplicación por Colombia, Perú y Venezuela de dicho arancel, y por Bolivia y Ecuador dos años después. Es decir: Unión Aduanera Andina a partir del primero de enero de 1996.⁶⁹

- Y con vistas a la siguiente y más ambiciosa meta del Mercado Común Andino, continuará el proceso de armonización de políticas macroeconómicas siguiendo las conclusiones y recomendaciones de la Reunión Ministerial Económica que precedió también en Caracas a la VI Cumbre Presidencial. Esta los acogió instruyendo a los respectivos ministros a continuar funcionando con carácter de Comisión del Acuerdo de Cartagena para “adoptar las decisiones comunitarias en el área de su competencia”. Lo que establece un procedimiento fluido y ejecutivo para ir considerando de manera integral las diversas políticas en materia arancelaria, cambiaria, fiscal, monetaria, de financiamiento y de pagos.

- El designio presidencial de que la meta sea el Mercado Común Andino se ha expresado en la fórmula un tanto vaga de establecerlo “dentro de este quinquenio” según reza el Acta de Caracas.

- Además se han tomado decisiones en la JUNAC:

⁶⁹ Grados, Alfonso. “El Grupo Andino y su plan de acción ante recientes iniciativas integracionistas”, en *Integración Latinoamericana*, marzo 1992, año 17, No. 176, p. 42.

- Un nuevo régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas patentes, licencias y regalías. Igualdad en el trato con los nacionales y el derecho de los inversionistas foráneos a transferir al exterior, en divisas transferibles sus utilidades netas.

- Un régimen uniforme de empresas multinacionales modificado para preservar y estimular a asociación de inversionistas nacionales para la ejecución en cualquier país del área de proyectos de interés compartido y alcance multinacional.

- Un espacio de “cielos abiertos” para líneas aéreas andinas mediante el otorgamiento irrestricto de todas las libertades del aire, en el ámbito subregional.

- La armonización de las franquicias aduaneras y de las normas para la calificación de origen de las mercancías.

- El establecimiento de libre tránsito y comercio intrasubregional de los productos hidrobiológicos y agropecuarios de los países andinos.

- Normas específicas para prevenir o corregir las distorsiones en la competencia (Dumping o subsidios, restricciones a las exportaciones y prácticas restrictivas de la libre competencia).

Si se toma en cuenta la larga trayectoria del Grupo Andino, se podría concluir que los avances logrados hasta la fecha son modestos. A este respecto, sin embargo, un aspecto crucial que importa destacar es el cambio de concepción implícito en la aproximación de los países al proceso de integración. Si bien en algunos países durante 20 años privaron, en mayor o menor grado, criterios proteccionistas, en años recientes existe una clara percepción de la necesidad de profundización de la integración andina con miras a lograr

una mayor eficiencia económica en el uso de los recursos de la subregión, y en buscar una “hacia afuera” o relativamente “abierta” hacia terceros, lo que es coherente con el escaso comercio intraregional que muestran las estadísticas. Se debe recalcar que indicadores recientes señalan que el comercio intraregional equivale a sólo el 4% del valor comercializado por los países.⁷⁰

2.2.9. EL FUTURO DEL PACTO ANDINO.

Finalmente Ramón Tamames⁷¹ da una perspectiva hacia un futuro. El compromiso de la definitiva creación de un mercado único para la subregión andina, fue el objeto de la reunión de presidentes de los países del Acuerdo de Cartagena celebrada en diciembre de 1989 en las Islas Galápagos (Ecuador). En la “Declaración de Galápagos”, se expresó la decisión de adoptar acciones para facilitar un clima más favorable a la integración:

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

⁷⁰ Kisic W. Drago. “El proceso de armonización de políticas nacionales en el Grupo Andino”, en Integración Latinoamericana, marzo de 1992, año 17, No. 176, p.23.

⁷¹ Tamames, Ramón., Op. Cit., p.297.

- Creación del Fondo Andino de Desarrollo Rural por la Corporación Andina de Fomento (CAF).

- Nueva reunión con los cancilleres de la CEE.

En lo que respecta al mercado único, se fijó la nueva fecha objetivo de 1995, con la obligatoriedad de un nuevo arancel externo común para entonces. Para ese año tendría que haberse reducido en un 80% el número de productos industriales de intercambio prohibido, que en 1989 eran más de 800. Para 1991, deberían de abolirse las restantes restricciones, y un año después habría de definirse el arancel externo mínimo común, para comenzar a aplicarlo gradualmente.

Al asumir la presidencia de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en Lima, el 15 de febrero de 1991, el boliviano Carlos Zennier insistió en los objetivos marcados en la Declaración de Galápagos.⁷²

Posteriormente, el 23 de mayo de 1990, el Acta de Machu Picchu, suscrita por los presidentes andinos en el histórico baluarte incaico, además de contener no pocos elementos de optimismo, planteó toda una serie de directrices presidenciales de apoyo a la integración en materia de energía.

⁷² Véase Integración Latinoamericana, mayo 1990, p.55.

Por último, el Acuerdo de “cielos abiertos” -ya mencionados anteriormente- podrá permitir la libre circulación de la aviación comercial entre los cinco países miembros del Pacto.

2.3. ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI).

2.3.1. ORIGEN DE LA ALADI.

El Tratado de Montevideo 1980, que instituye la Asociación Latinoamericana de Integración, fue resultado del cumplimiento de la resolución 410, del Comité Ejecutivo Permanente que, a su vez, acataba el encargo que le confería la Resolución 370 (XVIII) de la Conferencia, relativa a la reestructuración de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.⁷³

Sin embargo, con bastante anterioridad al inicio de las diversas reuniones previstas con ese fin, se habían definido dos posiciones distintas en relación con el final de las reuniones mencionadas. En efecto, desde un principio Argentina enfatizó que reestructurar la ALALC era una acción insuficiente, debido a que la realidad había hecho inoperante el Tratado de Montevideo. Estimaba, que dadas las expectativas que habían

⁷³ Martínez Le Clanche, Roberto., Op. Cit., p. 97.

surgido de las reuniones que se realizarían, resultaba políticamente imperativo que las mismas culminaran con la suscripción de un nuevo tratado y no con un simple proyecto de estructuración.

Ahora bien, el Tratado suscrito el 12 de agosto de 1980, que instituye la ALADI, entró en vigor el 18 de marzo de 1981. Los países suscriptores y ratificantes del mismo son los que hasta entonces constituían la ALALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

El Tratado de Montevideo establece que por él:

... Las partes contratantes persiguen el proceso de integración encaminado a promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región y, para ese efecto instituyen la Asociación Latinoamericana de Integración ...-puntualiza, asimismo, que-: dicho proceso tendrá como objetivo a largo plazo el establecimiento , en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano (artículo 1).

Las funciones básicas que el Tratado asigna a la ALADI son:

... la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados (artículo 2).

Así observamos que los once países miembros de la ALADI constituyen un conjunto de 384 millones de personas que habitan en una superficie territorial de 20 millones de

Km.2 (el doble de Europa y similar a la de Canadá- Estados Unidos de Norteamérica), aunque con un ingreso per capita muy inferior al de esos países.⁷⁴

Analizando este modelo de integración, heredero de la ALALC, se ideó sobre la base de la flexibilidad y el pluralismo, es decir, otorga las facultades a dos o más países miembros de celebrar acuerdos parciales en distintas materias y, al reconocer la coexistencia de distintos modelos de desarrollo económico y político, admite que no se pueden imponer obligaciones a los diversos entendimientos posibles. Deja la voluntad de los países miembros alcanzar objetivos próximos o lejanos, como la meta nominal de llegar a un mercado común, sin calendarios ni compromisos predeterminados. Claro que reconoce, la heterogeneidad en el nivel de desarrollo de los asociados y establece un tratamiento preferencial para los países de menor desarrollo económico relativo.⁷⁵

En lo que se refiere a los aspectos multilaterales, se considera urgente que la ALADI establezca una preferencia arancelaria regional que no puede ser de magnitud meramente simbólica. Su establecimiento debe verse acompañado por una negociación en el marco de la ALADI y de nuevas reglas generales en lo referente a las restricciones no arancelarias que afectan el comercio intralatinoamericano. Además es necesario que los miembros de la ALADI lleguen cuanto antes al entendimiento explícito de que las acciones de alcance parcial con enfoque exclusivamente comercial ofrecen perspectivas

⁷⁴ Gana, Eduardo. "Coordinación de políticas en la integración latinoamericana: ¿necesidad o utopía?", en Comercio Exterior, Vol. 42, No.8, México, agosto 1992, p. 716.

⁷⁵ Ibid.

muy limitadas para sus participantes, así como para la región en su conjunto y su proceso de integración.⁷⁶ Si las acciones de alcance parcial con enfoque comercial no se ven acompañadas por las acciones tendientes a la expansión directa de la producción de bienes y servicios en los países de menor desarrollo económico relativo, -mencionado anteriormente- se corre el peligro de dividir a América Latina en tres zonas económicas casi exclusivas alrededor de los países centros de desarrollo industrial: Argentina, Brasil y México.

En específico, los acuerdos de alcance parcial son aquellos en cuya celebración no participará la totalidad de los países miembros pero que “propenderán a crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización” (artículo 7). La multilateralización se haría con base en el principio de convergencia “ mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano” (artículo 36).

En el mismo orden de ideas, los principios que deben considerar los países miembros en la aplicación del Tratado, son: a) pluralismo por cuanto a que, predominando la voluntad de integración, se acepta la diversidad en aspectos políticos y económicos de los países participantes; b) convergencia, o sea, la multilateralización progresiva de los

⁷⁶ Wionczek, Miguel S. “La evaluación del Tratado de Montevideo 1980 y las perspectivas de las acciones de alcance parcial de la ALADI”, en Integración Latinoamericana, vol. 5. No. 150, septiembre, 1980, p.4.

acuerdos de alcance parcial ya mencionados y que desglosaré más adelante; c) flexibilidad para concertar acuerdos de alcance parcial; d) aplicación de tratamientos diferenciales, sobre la base de tres categorías de países, de acuerdo con sus características económico-estructurales, y finalmente e) múltiple, para admitir cualquier forma de concertación tendiente al logro de los objetivos del Tratado (artículo 3).

Ahora bien, para el cumplimiento de las funciones asignadas a la ALADI, los países miembros deberán establecer:

...Un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional -en los que participan todos los países miembros- (artículo 4).

Los acuerdos de alcance parcial podrán ser comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción de comercio -en aspectos no arancelarios- o adoptar otras modalidades -de cooperación científica y tecnológica, de promoción de turismo, para la preservación del medio ambiente, etc.- (artículos 8 y 14).

El Tratado consigna el compromiso de los países miembros de establecer condiciones favorables para la participación de países de menor desarrollo económico relativo, ya mencionado, en el proceso de integración económica, basándose en los principios de la no reciprocidad y de la cooperación comunitaria (artículo 15). En forma especial se pide un tratamiento para Bolivia y Paraguay, dado su carácter de países mediterráneos (artículo 22).

También el tratado permite, concertar acuerdos de alcance parcial con otros países y áreas de integración económica fuera de América Latina. En este caso también dispone que las concesiones que otorguen se hagan extensivas a los países miembros de menor desarrollo económico relativo y, cuando incluyan productos ya negociados con otros países miembros en acuerdos de alcance parcial, las concesiones que otorguen no podrán ser superiores a las convenidas con aquellos y, si lo fueren, se extenderán automáticamente a esos países (artículo 27).

Los órganos de la ALADI, son el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia y el Comité de Representantes, que se denominan órganos “políticos” (artículo 28). A estos agrega la Secretaría General, como órgano “técnico” de la Asociación (artículo 29).

Al Consejo de Ministros, órgano supremo de la Asociación, compete adoptar las decisiones que corresponden a la conducción política superior del proceso de integración económica.⁷⁷ A las funciones que el artículo 30 enumera para él, similares a las que tenía el Consejo de Ministros de la ALALC, cabe agregar lo que consigna el inciso k de dicho artículo: “designar al Secretario General”. El Consejo está constituido por los ministros de relaciones exteriores de los países miembros. No obstante, en el caso de países en que la competencia de los asuntos de integración esté asignada a un ministro o secretario de

⁷⁷ Martínez Le Clanche., Op. Cit., p.121.

Estado distinto al de relaciones exteriores, los países miembros pueden estar representados en el Consejo por el ministro o el secretario respectivo (artículo 31).

La Conferencia de Evaluación y Convergencia tiene entre sus funciones la de:

Examinar el funcionamiento del proceso de integración en todos sus aspectos, y la convergencia de los acuerdos de alcance parcial, a través de su multilateralización progresiva, así como recomendar al Consejo la adopción de medidas correctivas de alcance multilateral... -y, no menos importante, la de- promover acciones de mayor alcance en materia de integración económica (artículo 33).

La Conferencia se integra con plenipotenciarios de los países miembros, se reúne cada tres años en forma ordinaria y, por convocatoria del Comité de Representantes, en forma extraordinaria (artículo 34).

El Comité de Representantes, órgano permanente de la asociación, tiene encomendadas muy variadas atribuciones y obligaciones. Entre los dieciocho que enumera el Tratado, se transcriben en seguida dos:

a) Promover la concertación de acuerdos de alcance regional... y, con ese fin, convocar reuniones gubernamentales por lo menos anualmente, con el objeto de:

I) Dar continuidad a las actividades del nuevo proceso de integración;

II) Evaluar y orientar el funcionamiento del proceso;

III) Analizar y promover medidas para lograr mecanismos más avanzados de integración ; y

IV) Empezar negociaciones sectoriales o multisectoriales con la participación de todos los países miembros, para concertar acuerdos de alcance regional, referidos básicamente a desgravaciones arancelarias;...

h) Convocar al consejo y a la Conferencia (artículo 35).

El Comité de Representantes está integrado por un representante permanente y uno alterno por cada país miembro y en él cada país miembro cuenta con un voto (artículo 36).

A la Secretaría General, dirigida por un secretario general, el tratado le asigna diecisiete funciones y atribuciones. Entre éstas, la primera que aparece es:

a) Formular propuestas a los órganos de la Asociación que corresponda, a través del Comité, orientadas a la mejor consecución de los objetivos y al cumplimiento de las funciones de la Asociación.

Otra, en cierto modo complementaria de la anterior, es la que aparece en el inciso k, en estos términos:

Realizar evaluaciones periódicas de la marcha del proceso de integración y mantener un seguimiento permanente de las actividades emprendidas por la Asociación y de los compromisos de los acuerdos logrados en el marco de la misma... (artículo 38).

2.3.2. CARACTERÍSTICAS GENERALES.

El Tratado de Montevideo de 1980, postula como objetivo central la formación de un área de preferencias económicas, que son aquellas que tienen como objeto conceder entre los países integrantes ciertas ventajas recíprocas, que pueden ser generales o parciales. La diferencia encontrada en su antecesor Tratado de 1960, es que éste último tendía a establecer una zona de libre comercio; en cambio, el Tratado de 1980 promueve una zona de preferencias económicas. Entonces ¿Cómo se puede explicar esa decisión, si la zona de libre comercio es más dinámica que una área de preferencias económicas; si en la zona la desgravación de los productos puede llegar a ser total y exige, por lo tanto, un mínimo de coordinación de los instrumentos de política comercial. En cambio una área preferencial supone reducciones porcentuales de derechos; de hecho representa un margen de preferencia mínima insuficiente para incentivar realmente el comercio recíproco y, no cuenta con la virtud de promover un nuevo comercio?⁷⁸

El Tratado de 1980 crea una zona de preferencias económicas por el hecho que representa una preferencia general, un sistema dotado de mecanismos propios. Además que se fundamenta en un conjunto de principios de orden político; contrario al Tratado de 1960 que no contiene principios de esa índole y se contrae a los principios de orden económico.

⁷⁸ Chaparro Alfonso, Julio. Op. Cit., p.132.

Es de suponer que el Tratado de 1980 trae consigo innovaciones y retrocesos. Es innovador en cuanto concierne a la conceptualización de la integración, ya que introduce diversas expresiones y sus respectivas nociones. Por otro lado, aporta un conjunto de mecanismos novedosos que tienden a responder, de manera flexible, a las necesidades de vinculación de los diversos países miembros de la Asociación. Asimismo, estimular un reagrupamiento de países atendiendo a sus identidades más próximas. Otra tendencia que encuentra expresión en el nuevo sistema es la consagración de la convergencia como uno de los pilares políticos de la Asociación.

En sí el nuevo Tratado expresa y acoge la doctrina del Tercer Mundo, y busca las similitudes en el campo de la promoción del desarrollo y de la cooperación, para tal fin, instrumenta el mecanismo de los acuerdos parciales con países o áreas de integración fuera de América Latina.⁷⁹

Los principios políticos que son novedad en el Tratado de 1980, son los siguientes: el pluralismo, la convergencia, mayor flexibilidad, tratamientos diferenciales y múltiples. Todos estos principios pretenden interpretar la diversidad de situaciones posibles en que se desenvuelve la vida económica y político institucional de la región, y busca hacer más viable la integración regional.

⁷⁹ Ibidem., p.134

La nueva etapa de integración se caracteriza por asimilar en un esquema pragmático la heterogeneidad de la región, canalizando institucionalmente la vocación integracionista de sus países miembros dentro de un marco más flexible. Además, contiene elementos para que el esquema pueda evolucionar hacia etapas superiores de la integración económica y alcanzar, como fin último, el mercado común latinoamericano.⁸⁰ En el avance del análisis sobre ALADI, se mencionará cuales han sido los retrocesos que hasta el momento surgen en el marco de la misma Asociación. No obstante, algunos retrocesos surgidos en ésta, desde el ángulo comercial, materia negociada nunca llegó a ser significativa, por el hecho de persistir un sistema de acuerdos sobre productos considerados individualmente y cuyos resultados desde el punto de vista de la expansión del comercio fueron poco relevantes. Con respecto a la armonización de políticas y a la movilidad de los factores para la constitución de un mercado regional no se han insinuado grandes avances.⁸¹

2.3.3. LOS MECANISMOS DE LA ALADI.

Con el propósito de seguir los lineamientos del proceso iniciado en la ALALC, los países miembros de ALADI dispusieron negociar las concesiones otorgadas en las listas nacionales, listas de ventajas no extensivas y acuerdos de complementación. En el caso

⁸⁰ Tamames, Ramón. *Op. Cit.*, p.290.

⁸¹ Halperin, Marcelo. "El Mercado Común del Sur y un nuevo sistema regional de relaciones económicas multilaterales" en *Integración Latinoamericana*, No. 187, mayo de 1991, p.p.,36-45.

de las listas nacionales, la renegociación se lleva a cabo por medio de dos instancias: una bi o plurilateral, con objeto de preservar los intereses de los países miembros.

La preferencia arancelaria regional (PAR), es un mecanismo multilateral constituido por una preferencia arancelaria que se aplicará sobre las siguientes bases:⁸²

- I) Abarcará la totalidad del universo arancelario.
- II) No implicará consolidación de gravámenes.
- III) Se establecerán fórmulas que permitan contemplar la situación derivada de diferencias en los niveles arancelarios de los países miembros.
- IV) Tendrá un carácter mínimo y su intensidad podrá ser profundizada a través de negociaciones multilaterales.
- V) Podrá ser distinta según el sector económico.
- VI) Se tendrá en cuenta al determinar su magnitud la situación de sectores sensibles de la economía de los países miembros, para los que se podrán prever modalidades y condiciones especiales de aplicación.
- VII) Podrán establecerse listas de excepción cuya extensión será mayor para los países de menor desarrollo económico relativo, menos amplia para los de desarrollo intermedio, y menos amplia que los anteriores para los de más países miembros.
- VIII) Se eliminarán en forma gradual las restricciones no arancelarias de cualquier naturaleza.

⁸² Tamames, Ramón., Op.Cit., p.290.

Los acuerdos de alcance regional son aquellos en los que participan todos los países miembros, y pueden cubrir áreas muy diferentes. Los acuerdos de alcance parcial son aquellos en que sólo participan algunos de los países miembros y en los que los beneficios no son extendibles a los demás países de la ALADI.

a) La preferencia arancelaria regional y otras áreas de acción futura.

El Tratado de Montevideo de 1980 prevé, en su artículo 5, el establecimiento de una preferencia arancelaria regional (PAR), donde los países miembros “se otorgarán recíprocamente (dichas preferencias), con referencia la nivel que rija para terceros países”. La resolución cinco del Consejo de Ministros, por su parte, fija las bases a que se sujetará el mecanismo. Entre otros elementos establece que la PAR “abarcará, en lo posible la totalidad del universo arancelario; no implicará consolidación de gravámenes y se eliminarán mediante un programa, las restricciones no arancelarias”.

De hecho la PAR aparece en el actual Tratado como el único mecanismo de carácter multilateral sobre el cual los países adquirieron un compromiso definido. Los demás acuerdos comerciales hasta ahora aprobados, prácticamente todos de vinculación bilateral, han ido constituyendo una compleja red de preferencias arancelarias caracterizada por un alto grado de encasillamiento y una cierta inestabilidad, lo que puede hacer difícil su manejo en la práctica por las partes interesadas.⁸³

⁸³ “Las Relaciones Económicas Internacionales de América Latina y la Cooperación Regional”, en Estudios e Informes de la CEPAL, ONU, Santiago de Chile 1985, p.136.

Otra áreas que están encarando los países miembros, a parte de la cooperación financiera, son las compras estatales y las diversas formas de comercio administrado. El tema de las diversas formas de comercio administrado, modalidad en que el cambio prácticamente abolida en el pasado por la gradual liberalización del comercio mundial; en los años ochenta ganó terreno dentro del cuadro de creciente proteccionismo en los centros comerciales, y de secases de divisas en los países más endeudados de América Latina. Los países procuran establecer un firme control sobre sus importaciones con el propósito de ahorrar divisas, al mismo tiempo de aumentar sus exportaciones para aprovechar mejor su capacidad productiva. El intercambio compensado, y otras formas de comercio administrado, se pensó podría ayudar a hacer más viable algunas corrientes comerciales que en condiciones normales no se producirían.

De todas maneras, es preciso señalar las advertencias que entonces se hicieron sobre el peligro que éstas y otras modalidades de intercambio puedan constituir un cuadro comercial demasiado limitado y restrictivo frente a la competencia de terceros países y atentar contra el objetivo de llegar a una zona multilateral de libre comercio dentro de la región. Igualmente, debería considerarse activamente la posibilidad de intensificar el acercamiento comercial con otros países de América Latina y el Caribe. El Tratado de Montevideo de 1980, que creó la ALADI, se refiere explícitamente a estos entendimientos, facultad ya aprovechada por Argentina y México para negociar acuerdos bilaterales comerciales con varios países centroamericanos. Finalmente, la misma

Preferencia Arancelaria Regional, también fue concebida para ir abarcando gradualmente, mediante un proceso ampliado de negociaciones a los demás países de la región.

Los resultados de la Conferencia Económica Latinoamericana de Quito entregaron a la ALADI un conjunto de mandatos y de respaldo político de gran importancia, lo cual permitía visualizarla hacia el futuro como una entidad de verdadera dimensión latinoamericana.

No obstante, si se mira la situación a largo plazo, la ALADI conservaría su antigua aspiración de llegar a un marco regional de integración y seguirán siendo significativos algunos de sus logros, como el sistema de compensación de pagos y la tradición de contactos gubernamentales y empresariales que, justamente, han permitido progresar con mas prontitud a la nueva generación de acuerdos. Dependería del apoyo de los gobiernos que otras iniciativas se concretarán y que se mantuviera vigente este organismo tan importante de integración en América Latina. El Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), los convenios para la facilitación del transporte, los sistemas de información y estadística, las numerosas entidades empresariales surgidas como consecuencia de la ALALC/ALADI y los ideales de convergencia entre agrupaciones son algunas de las actividades que deberían fortalecerse, debido a que constituyen etapas que se pueden adelantar por una futura integración regional o panamericana.⁸⁴

⁸⁴ Gana, Eduardo, Op.Cit., p.720.

b) La cooperación financiera en el marco de la ALADI.

La cooperación financiera es una de las áreas que ha tenido mejor funcionamiento dentro del marco de la antigua ALALC. Desde en año de 1966 rige el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos; posteriormente, en 1969, se incorporó a este sistema el Acuerdo de Santo Domingo, creado para atender dificultades transitorias de balance de pagos. Participan en estos mecanismos todos los países miembros, más la República Dominicana. Estos instrumentos han podido funcionar ahora sin grandes contratiempos, debido a que ofrecen beneficios tangibles y equivalentes a todos los países participantes, basado en un sistema muy sencillo y con un costo mínimo. Con estos antecedentes y considerando la difícil situación financiera externa de los países, no es de extrañar, que ambos mecanismos fueran traspasados a la nueva ALADI sin mayores cambios en cuanto a objetivos. A estas últimas fechas se han estudiado diversas modalidades para hacer aún más efectivo y amplio su funcionamiento, particularmente en la Conferencia celebrada en Quito en enero de 1984.⁸⁵

El Sistema de Pagos y Créditos Recíprocos han funcionado desde su inicio con gran eficacia. En el transcurso del tiempo ha perfeccionado sus métodos operativos y ha demostrado tener capacidad para sortear las diversas dificultades que se han presentado. En el transcurso de su existencia hasta el año 1984 inclusive, ha canalizado operaciones que superan los 60 mil millones de dólares, quedando para la cancelación de los saldos

⁸⁵ “Las Relaciones Económicas Internacionales...”, Op. Cit., p. 136.

netos deudores solamente un porcentaje por medio de 25%, lo que equivale a un ahorro general de 0.75 en divisas convertibles por cada dólar del comercio intraregional.⁸⁶

Cabe destacar, así mismo, la solicitud formulada por los bancos centrales de los 5 países Centroamericanos para adherir a los mecanismos financieros de la ALADI. Este anhelo de los países centroamericanos está siendo considerado desde principios de 1982 por los bancos de los países miembros y por el Consejo y la Comisión Asesora para Asuntos Financieros y Monetarios de la ALADI. Al parecer no existen impedimentos jurídicos para tal adhesión y los aspectos técnicos deberían estar en vías de solución. Otra medida de posible adopción en el mediano plazo en la creación de una unidad monetaria latinoamericana.⁸⁷

Por otro lado, al igual que el Sistema de Pagos, el Acuerdo de Santo Domingo fue traspasado a la estructura jurídica de la ALADI. La agudización de la crisis económica llevó a que se complementara su estructura original, con dos mecanismos adicionales, que entraron en vigencia en noviembre de 1981. Hasta ese momento, el mecanismo principal existente había sido utilizado 21 veces desde su creación en 1969, habiéndose girado una suma total de 260 millones de dólares en créditos a 5 países miembros. El segundo mecanismo del Acuerdo de Santo Domingo fue creado para financiar déficit globales de balanza de pagos y la tercera ventana se destinó a financiar situaciones de iliquidez causadas por hechos catastróficos de la naturaleza. Desde su entrada en vigencia, el

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Idem., p.137.

segundo mecanismo ha sido utilizado en dos oportunidades. Los demás bancos centrales miembros depositaron en cada ocasión un total de 32 millones de dólares en favor del Banco Central solicitante. Obviamente se trata de cantidades modestas en comparación con los desequilibrios que tienen que enfrentar los países miembros en sus balances de pagos. Una posibilidad para fortalecer la capacidad financiera de éste y los otros mecanismos es recurrir a contribuciones extraordinarias de bancos miembros o al aporte de terceros bancos centrales.⁸⁸

2.3.4. BALANCE GENERAL DE LA ALADI.

Durante los años que lleva funcionando la ALADI volvemos a encontrar en ella grandes dificultades para hacer realidad el objetivo de crear un mercado común. Se pueden distinguir varios períodos en el diseño, la negociación y la eventual aprobación de mecanismos orientados a cumplir con los objetivos del Tratado de Montevideo.⁸⁹

I) Entre 1980 y 1983, los esfuerzos se concentraron en la renegociación del “patrimonio histórico”. Sin embargo, el proceso enfrentó dificultades. Por un lado, los países andinos pidieron la caducidad de las concesiones arancelarias otorgadas en la ALALC y pidieron

⁸⁸ Idem., p.138.

⁸⁹ Quijandría Salmón, Jaime. “ALADI 1980-1990: Dificultades para orientar un proceso que empezó mal” en Integración Latinoamericana, septiembre de 1990, No. 160, p.p. 29-37.

la eliminación de las concesiones negociadas en el marco de la ALADI, correspondiente a los programas sectoriales de desarrollo industrial subregional.

II) La segunda etapa de negociaciones en el marco de la ALADI, se caracteriza por su estrecha vinculación conceptual con los acuerdos y compromisos adoptados en la Conferencia Económica Latinoamericana a través de su plan de acción (Quito, enero de 1984). En ella se plantea la manera en que se debe enfrentar la crisis económica internacional como la de cada uno de los países de la región. Sin embargo, la evolución de los acontecimientos en las áreas de deuda externa, financiamiento y comercio internacional revela claramente que los gobiernos optan por la negociación bilateral con los países industrializados y limitaron así la concertación política con los países de la región. Como consecuencia los compromisos específicos de carácter instrumental tuvieron que enfrentar grandes dificultades para llevarse a cabo.

III) En la tercera etapa que empezó con el Acuerdo de Montevideo (marzo, 1985), a varias reuniones en 1986, la ALADI inició la Rueda Regional de Negociaciones con el propósito de alcanzar un renovado sistema preferencial de comercio y pagos. En ésta Rueda Regional de negociaciones se obtuvo como producto la aprobación y profundización de la preferencia arancelaria regional.

IV) La última etapa, se caracteriza por un desplazamiento del eje de discusión sobre la estrategia en materia de integración desde los esquemas formales hacia grupos de países agrupados al rededor de mecanismos de concertación y coordinación política. Por ejemplo: el Acuerdo Argentina- Brasil de 1986; los compromisos para establecer zonas de

libre comercio entre Chile y México; o bien, entre Chile y Argentina. Y los realizados por cada uno de estos países con Venezuela.

Por otro lado, los países de la región optan por la fórmula bilateral de relación, tanto con los países acreedores del norte, como en las negociaciones con los países de la región. El lento avance de las negociaciones que se manifiesta, a pesar del apoyo político, indica que es necesario superar los obstáculos para poder desempeñar una mayor integración.⁹⁰

La ALADI ha demostrado por parte de sus países integrantes, una propensión de éstas al dejar acumular saldos deficitarios con los países vecinos en lugar de no cumplir con sus pagos al resto del mundo. Además la vulnerabilidad de la Asociación se agrava cada vez más debido a la fragilidad financiera externa de los diversos socios regionales y a las asimetrías existentes entre los países miembros y, entre ellos y los centros financieros y comerciales internacionales.⁹¹

La Asociación ha generado en el ámbito comercial una zona de preferencias arancelarias de carácter parcial, constituido mediante la suscripción de cinco protocolos en la modalidad de acuerdos regionales, y aproximadamente 90 protocolos firmados en la modalidad de acuerdos de alcance parcial. Entre los países miembros de la ALADI se apoyan principalmente en estos dos tipos de preferencias arancelarias, esto indica que aún

⁹⁰ Ibíd., p. 32.

⁹¹ Barbosa, Rubens Antonio. "Diez años de ALADI: lecciones y perspectivas" en Integración Latinoamericana, No. 160., septiembre de 1990, p.p. 24-28.

no están preparados para llevar a cabo negociaciones globales para reducir tarifas, tampoco se han logrado avanzar en negociaciones de carácter sectorial. en tal sentido no se ha logrado aprovechar la experiencia de otros esquemas de integración donde si se aplicaron con éxito las negociaciones globales o sectoriales.⁹²

Los logros realizados en la ALADI han sido logrados en el área de la expansión del comercio, ya que a partir de la aprobación de la PAR en agosto de 1990, se constituye en la base fundamental para la multilateralización de los acuerdos de alcance parcial. Una de las áreas en donde el proceso de integración ha encontrado dificultades, es el relativo al apoyo de los países de menor desarrollo económico relativo (PMDER). Así en las áreas de cooperación monetaria y financiera, han sido suscritos mecanismos de pagos y créditos recíprocos.⁹³

El limitado avance logrado en el marco de la ALADI, es consecuencia del reducido compromiso político entre los países miembros; una de las condiciones para lograr un mejor balance en el futuro, se hace obligatorio que la ALADI se convierta en un verdadero proyecto político y con prioridad no sólo para los gobiernos de la región, sino para toda la población latinoamericana. Se requiere, que se constituya no sólo una especie de “cultura de la integración”, sino una clara y sólida “cultura de la interdependencia”.⁹⁴ Uno de los principales problemas planteados en la ALADI, es el de su carácter

⁹² Quijandría Salmón, Jaime., Op. Cit., p.33.

⁹³ Halperin, Marcelo. “La armonización de políticas económicas en el futuro de la ALADI”, en Integración Latinoamericana, No. 160, septiembre de 1960., p.p.,49-57.

⁹⁴ Barbosa, Rubens Antonio. Op. Cit., p.27.

excesivamente comercialista; esa tendencia debe cambiar, por lo que el objetivo final de la ALADI debe ir más allá de las negociaciones arancelarias y comerciales.

Según Barbosa, los cambios que se debe hacer en el futuro en la ALADI: reconocer las diversidades y los desequilibrios entre los países miembros, lo cual permitiría encarar el proceso integracionista como un proceso de geometría flexible. Explorar las posibilidades de los acuerdos de alcance parcial, más flexibles y ágiles para las acciones globales a nivel regional. Reformular el Tratado de Montevideo de 1980 con el objeto de adecuarlo a las realidades internacionales y regionales. Implementar una mayor interrelación económica y tecnológica aplicada a la producción entre los países miembros, mediante proyectos de complementación industrial. Y por último establecer una mejor coordinación entre las instituciones regionales involucradas en el proceso de integración.⁹⁵

2.3.5. INICIATIVA DE LAS AMÉRICAS.

La propuesta estadounidense realizada por el Presidente Bush, conocida como iniciativa de las Américas, el 27 de junio de 1990, fue considerada como punto de partida de una nueva política de integración con respecto a América Latina. El proyecto tiene un conjunto de propuestas que se centran en tres esferas básicas: inversión extranjera, deuda externa y comercio internacional. Es el primer planteamiento de carácter integral sobre

⁹⁵ Idem., p.28.

las relaciones hemisféricas que realizan los Estados Unidos de Norteamérica desde la Alianza para el Progreso en los sesenta. Se hace hincapié en el fomento al comercio y a la inversión directa en lugar del otorgamiento y asistencia financiera oficial, como aconteció en la Alianza para el Progreso.⁹⁶

En materia comercial se planteó el objetivo de instituir una zona de libre comercio que abarcara todo el Continente Americano a largo plazo. El primer paso en este proceso sería el Tratado de Libre Comercio con México y se anuncia que los EUA están dispuestos a entrar en acuerdos de libre comercio con países o grupos de países que se han asociado con el fin de liberar el comercio. Con los países que aún no estuvieran reparados para acuerdos integrales, los EUA negociarían acuerdos bilaterales. Acuerdos de ese tipo ya fueron negociados con México en 1987, y con Bolivia, Colombia y Ecuador en 1990; además con Honduras, Costa Rica y Chile, y con Venezuela (Acuerdo Marco).

Con respecto a las inversiones la idea consistía en promover financieramente una mayor apertura de los mercados latinoamericanos al ingreso de capitales. Por medio del Banco Interamericano y del Banco Mundial se propone la creación de un mercado de préstamos dirigidos a los países que adopten medidas importantes para eliminar las barreras a la inversión extranjera. Se propone crear un fondo de 300 millones de dólares administrados por el BID, que se destinaría a los países que introdujeran reformas para fomentar inversiones e impulsarían la reprivatización.

⁹⁶ Halperin, Marcelo. "Mercado Común del Sur"..., *Op. Cit.*, p.42.

Finalmente se declaraba el interés de apoyar mecanismos encaminados a reducir la deuda con los bancos comerciales y con el gobierno de los EUA en un monto de 12 mil millones de dólares. Se proponen , además, mecanismos para que el BID participe junto con el FMI y el Banco Mundial en la concesión de garantías para reducir la deuda con la banca comercial en el marco del Plan Brady.⁹⁷

Para América Latina, la iniciativa parecía plantear la siguiente alternativa: acuerdos consistentes en la instauración de zonas de libre comercio, o bien acuerdos bilaterales orientados a liberalizar las transacciones pero sin llegar al alto nivel de compromiso propio de la zona de libre comercio. La oferta del Presidente Bush invita a minimizar el tema de la continuidad de la ALADI, frente a las perspectivas de un nuevo esquema “panamericano” de integración. En esta línea, los gobiernos latinoamericanos no se han preocupado, por examinar en detalle las implicaciones de una hipotética zona de libre comercio con los EUA.

Para los países latinoamericanos el beneficio más grande en la creación de una zona de libre comercio radicaría en el mayor acceso al mercado estadounidense que obtendrían los productos exportables de los países de Latinoamérica y el Caribe, habría un menor proteccionismo tanto arancelario como no arancelario. En contrapartida, habría un costo asociado a la preferencia que se daría a los productos estadounidenses frente a los de

⁹⁷ Cambiaso, Jorge E. “Reflexiones acerca de la Integración Latinoamericana y la iniciativa de las Américas”, en *Trimestre Económico*, Vol. 59, No. 233, México, septiembre de 1991, p.p.,225-226.

Europa y Asia, cuya penetración en los mercados internacionales ha ido en constante aumento.⁹⁸

Sin embargo, la posición adoptada por los EUA de que la iniciativa (IPA) no debería conducir a la creación de un bloque hemisférico y el interés de dicho país de aumentar sus vínculos con otras regiones, subraya la necesidad de que los países de la región promuevan la apertura y cooperación con la CEE, Japón, los países de la ASEAN y otros espacios económicos.⁹⁹

⁹⁸ Ibidem., p.226.

⁹⁹ SELA: "La iniciativa para las Américas: evolución y perspectivas", en Comercio Exterior, vol.42, México, marzo de 1992, No.3, p.p. 237-243.

CAPITULO III.

INTEGRACIÓN DEL CONO SUR: MERCOSUR.

Como se ha visto en los capítulos anteriores, el nuevo orden mundial y la nueva tendencia de apertura comercial, así como el liberalismo económico y la desregulación financiera impulsan a todos los países del orbe a abandonar el aislamiento en que algunos se encuentran y, es necesario adoptar nuevas políticas de desarrollo para el crecimiento de cada nación.

De acuerdo a dicha tendencia, los proyectos de integración económica realizados en América Latina, los cuales comenzaron en la década de los sesenta, han proporcionado resultados desalentadores, y en algunas ocasiones ni siquiera cumplieron con los objetivos para los que fueron creados originalmente. Es decir, concretar un Mercado Común Latinoamericano.¹⁰⁰

Por eso a fines de los años ochenta varios países latinoamericanos se dieron a la tarea de replantear los plazos y objetivos que les presentaba los retos de la globalización económica, la consolidación de bloques económicos regionales y la competencia comercial.

¹⁰⁰ Ver Supra Capítulo II.

Así mismo se emprendía una revisión de los procesos de integración puestos en marcha, y el éxito parcial que han obtenido (MCCA, el CARICOM y El Pacto Andino). Por ello varios gobiernos latinoamericanos buscaron fortalecer sus relaciones bilaterales mediante acuerdos de complementación económica y libre comercio. Otros más se dieron a la búsqueda de crear nuevos espacios de comercio e integración.

Para los años noventa, Latinoamérica experimenta nuevas propuestas sobre integración; por un lado el Grupo de los 3 o G-3 (México, Colombia y Venezuela), y por el otro, el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). En el presente capítulo se intentará cubrir los aspectos más importantes del panorama que presenta el Mercado Común del Cono Sur; para lo cual nos basaremos para el análisis en aspectos como: conceptos fundamentales en materia de integración, los problemas básicos que los países integrantes presentan en la actualidad, la forma en que las condiciones económicas a nivel nacional, han venido encarando, las características fundamentales del Tratado de Asunción, etc..., y las perspectivas que lo puedan llevar a ser una verdadera alternativa de integración.

La interrogante sobre el ¿porqué estudiar al MERCOSUR? puede ser respondida a partir del hecho de que es el proyecto latinoamericano que va más allá de buscar un mero incremento del comercio de la zona; pues las normas adoptadas lo enmarcan dentro de los proyectos de creación de una Unión Económica, cuyo propósito es establecer compromisos ambiciosos de integración, el reordenamiento de las economías nacionales

y estrechar las relaciones internacionales dentro de la región y con el mundo industrializado.

Es así como el proyecto del MERCOSUR reafirma la opción neoliberal del Estado mínimo, que se impone a nivel nacional y se reproduce en la integración regional. Los Estados nacionales que lo componen renuncian a su capacidad reguladora: la reestructuración productiva será procesada por la lógica de los mercados, por la cartelización. Pero esta opción abarca también a los efectos del proceso sobre las estructuras regionales y sociales.

Por otra parte, la llamada apertura comercial del cono sur entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, es creada para aprovechar las ventajas comparativas que les puede proporcionar el desarrollo de esa apertura, así como el hecho que contemplan la utilización de avances tecnológicos aplicados a la producción de bienes de capital, las actividades agrícolas y ganaderas, electrónica e informática.

La integración es una vía de realización de potencialidades nacionales que hoy están muy limitadas en la desintegración; es así, que no por casualidad Brasil y Argentina, iniciaron el proceso en 1985, oportunidad en que sus presidentes comenzaron a realizar las primeras negociaciones que luego finalizarían con el Tratado de Asunción o mejor conocido como MERCOSUR.

“En esa voluntad política integradora de los grandes países de América del Sur hay también una postura a favor de la realización nacional a través de una integración creciente, frustrada permanentemente antes, primero a partir del Tratado de Montevideo de 1960, luego a través de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).”¹⁰¹

3.1. INTEGRALIDAD DE LA EXPERIENCIA.

La integración que necesitan los 4 países a la luz de la experiencia mundial acumulada hasta hoy en materia, debería ser lo más integral posible.

Es decir, que sería limitado concebir la integración como una experiencia mundial meramente comercial, en que un grupo de países intentan un proceso de este tipo, simplemente pensando en el incremento de su intercambio. Ya que, precisamente, es la integración que nace de los Acuerdos de Producción la que permite aprovechar mejor los resultados comerciales.

¹⁰¹ Onetaris, G. “La nueva integración”., Integración Latinoamericana, Vol. 17, No. 175, 1992, enero-febrero, p.4.

3.1.1. TRANSFORMACIÓN DE ADENTRO HACIA AFUERA.

El segundo punto entre estos conceptos fundamentales a señalar es el de los agudos problemas económicos en países como Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con profundos desequilibrios que no han podido solucionar y que, por lo contrario en los últimos tiempos no han hecho otra cosa que agravarse profundamente.

Por lo cual, esos países deberían encarar una experiencia de integración como una suerte de proceso de transformación de adentro hacia afuera. Esto debido, a que ningún país que se integra puede pretender mantener intocable su economía. Lo que los llevaría a buscar una actitud activa de transformarse por dentro para integrarse.

3.1.2. LA INTEGRACIÓN MUNDIAL.

Vemos que los Estados para salir adelante en este proceso, tendrán que encarar el proceso como un paso hacia la integración mundial de sus economías. Los cuatro países que integran la experiencia del MERCOSUR tienen potencialidad suficiente, en sus niveles y en función de sus disponibilidades, como para trabajar hacia un futuro de largo plazo en el contexto de una integración mundial profunda, lo cual significa diversificación y profundización de una vinculación económica lo más amplia posible.

En éste sentido la experiencia del MERCOSUR no es un fin en si mismo.

“Es una etapa, que puede preceder a otras, que podría darse en el marco de la América Latina y luego de allí al mundo en su conjunto (...). Es una etapa de acumulación de fuerzas”.¹⁰²

3.1.3. LOS PROBLEMAS PRINCIPALES.

Los principales problemas que presentan las economías de los Estados, se reflejan al analizar sus propios indicadores: absoluta insuficiencia de inversión productiva, que en los casos de Argentina y el Uruguay no sólo es insuficiente para la renovación tecnológica, que exige la integración, sino para algo mucho más grave, que es reponer el capital que se desgasta, por lo tanto estos países, están en proceso de descapitalización. Esto lo demuestra los balances:

“Las economías más cerradas del MERCOSUR son las de Argentina y Brasil 18 y 15% respectivamente. En Paraguay y Uruguay llega respectivamente a 30 y 39 %, (...). En cuanto a la importancia que el MERCOSUR tiene para cada país hoy: Paraguay y Uruguay depende mucho más del comercio zonal que Argentina y Brasil. Brasil tiene un comercio de 7% con el MERCOSUR, Argentina 17%, Uruguay y Paraguay más del 37%

¹⁰² Astori, Danilo. “MERCOSUR: Situación y perspectivas”, Realidad Económica, Buenos Aires, Julio-agosto, 1991, No. 101, p.p. 62-63.

(...). En la inversión productivamente, están invirtiendo el 8% y el 9% de su producción al año”.¹⁰³

Un segundo problema, es el empleo. En Argentina, en Uruguay, Brasil y Paraguay, quizá en menor medida las altas tasas de empleo van asociadas con procesos de gran depresión social porque más allá de las políticas económicas de los gobiernos en materia, que no hay forma más eficaz para deprimir los salarios que a través del mantenimiento de una alta tasa de desocupación. Son los propios desocupados los que se encargan de mantener el salario bajo y esto ocurre en esas economías.

Nos planteamos una pregunta: Si no hay inversión productiva ¿ cuál es el destino del excedente económico que se sigue generando en esos países, por debajo de las posibilidades que había, pero que se sigue generando? Al analizar los sistemas financieros vemos que se encuentran transnacionalizados sin límite y esto constituye un gran problema.

Otro punto es la condicionalidad externa de la política económica interna, que se profundizó enormemente a partir de la crisis de la deuda, esto es 1982. Las políticas económicas no han sido políticas económicas nacionales en los últimos años pues han tenido una fuerte incidencia de la condicionalidad externa y particularmente de la estrategia de los acreedores.

¹⁰³ Idem., p.p.66-67.

Por lo tanto, “sin crédito no va haber inversión productiva, sin inversión productiva no va haber renovación tecnológica, y sin renovación tecnológica la integración va a ser un desastre”.^{98 104}

Por último, otro problema que resalta es el de un deterioro de la realidad de vida de la población. Ya que una cosa es pedirle a un trabajador, a un empresario, productor del campo o de la ciudad que se prepare para la integración, que se capacite, cuando tiene las condiciones básicas de calidad de vida asegurada, y otra es decirle a gente que no la tiene, que ahora debe pensar en la reconversión industrial y tratar de hacer tal uso y alcanzar tal especialidad o tal formación. Todo es calidad de vida sin excluir como factor importante la formación educativa:

“La educación tiene un papel fundamental para que esta integración se consolide y se proyecte; donde el factor humano y la calidad de los habitantes de la región constituirán una sólida garantía de éxito en el proceso (...). Y así, la educación como generadora y transmisora de valores, conocimientos científicos y tecnológicos además de su finalidad formativa y productiva, debe constituirse en un medio eficaz de modernización para las partes”.¹⁰⁵

⁹⁸

¹⁰⁴ Halperin, Marcelo. “El Mercado Común del Sur y un nuevo sistema regional de relaciones económicas multilaterales”. en *Integración Latinoamericana*, No. 167, mayo, 1991, p.38.

¹⁰⁵ “MERCOSUR: Educación. Protocolo de intensiones”. en *Integración Latinoamericana*, Vol. 17, No. 177, 1992, p.p.72-73.

Por consiguiente, no se logrará progresar por este camino, sino hay una base aseguradora que constituya al mismo tiempo un impulso y un estímulo.

3.1.4. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS ACTUALES.

Al comenzar este apartado surge de entrada una pregunta ¿Cómo vienen encarando las producciones nacionales las políticas económicas?. A lo que podemos decir, que no sólo han solucionado sus problemas sino que las cifras indican claramente que los han venido agravando notoriamente.

Sabemos, que los dos grandes pilares de la conducción económica actual son por un lado, la reducción del gasto público, y por el otro el achicamiento del Estado. Ambos guardan entre sí una coherencia muy grande, más allá de que existan enormes diferencias relativas, tangibles, entre las realidades estatales de los cuatro países. Por muy lejos la magnitud de los Estados Argentino y Brasileño en términos relativos y comprobados con la realidad nacional son más amplios, más grandes que los de Paraguay y Uruguay.

“Pero los cuatro países compartes esos pilares de sustentación; achicamiento del Estado, comprensión del gasto público en parte de acuerdo con una concepción inflacionaria que encuentra en el déficit fiscal su única causa. Privatización, concesiones, eliminación lisa y llana de instituciones públicas”.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Astori, Danilo., Op. Cit., p.71.

Si bien a lo anterior, nos interesa resaltar la caída de inversión y achicamiento del Estado, en compañía de unas actitudes negativas en los ámbitos de crédito. Ya que, no hay una política crediticia de apoyo a la producción. El sistema financiero está encerrado cada vez más, en un modelo que consiste en recibir fondos, recolocarlos adentro o afuera, adquisición de valores públicos, pero un circuito que en gran medida se autoalimenta financieramente y a la larga revienta, que es lo que paso en los Estados partes. Pero no hay canalización hacia la inversión productiva.

El sistema tributario está basado fuertemente sobre impuestos indirectos, impuestos al gasto, al consumo, a la utilización de bienes. El IVA emerge como figura central de nuestro sistema tributario y emite un doble mensaje nefasto a la población desde el punto de vista fiscal conviene mucho más no producir que producir. Porque si no se produce no se paga esos impuestos; en cambio, si se produce se tienen que pagar.

Luego, por otro lado, graves endeudamientos internos, no resueltos, tienen paralizados a considerables proporciones de los sectores de la producción. En materia de política tecnológica (esto es, de creación de conocimientos, de progreso científico), no hay coordinación entre las instituciones que hoy trabajan en los cuatro países y que están remando contra mil problemas y dificultades, precisamente, por la política de comprensión del gasto condenando al hambre a los investigadores.

“Los salarios de los investigadores de los países, especialmente, en Argentina y Uruguay, son de vergüenza nacional en la comparación nacional”.¹⁰⁷

A pesar de esas dificultades todavía hay llamitas encendidas en esos países; hay facultades de universidades, hay entes autónomos del Estado, que están peleando por hacer algo en materia tecnológica aunque ni siquiera sabe cada uno de ellos lo que hace el otro.

3.2. ANTECEDENTES DEL MERCOSUR.

3.2.1. DIFICULTADES EN LA ALADI.

Los antecedentes del Tratado de Asunción que da origen al MERCOSUR (Mercado Común del Sur), los encontramos en la ALALC, la ALADI, en las relaciones existentes entre Argentina y Brasil, y en los diversos tratados anteriores al Tratado de Asunción. El objetivo de éste análisis no es el de volver a profundizar sobre las causas que llevaron al fracaso de la ALALC, pero es necesario tomarlos en cuenta. Sin embargo, se debe destacar las dificultades por las que atraviesa la ALADI, que dieron paso a la disgregación de varios de sus países miembros. Por consecuencia, crear un nuevo proyecto en América del Sur.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Idem., p.72.

¹⁰⁸ Sarmiento García, Jorge H. y Farrando Ismael. Procesos de Integración y MERCOSUR., Ed., Depalma, Buenos Aires, 1994, p.p.110-111.

Según Ekmekdjian, la ALALC y la ALADI fracasaron por tener objetivos muy ambiciosos que los países latinoamericanos no llegaron a cumplir, o no quisieron cubrirlos.¹⁰⁹ En primer lugar, el Tratado de la ALADI (1980) no preveía la aplicación directa e inmediata de las normas dictadas por sus organismos, por parte de sus países miembros. En segundo lugar, los objetivos planteados en la ALADI como la concepción de la integración utilizados como medio para promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región; el establecimiento a largo plazo del mercado común latinoamericano; y por último los cambios de liberación comercial multilateral de la zona de libre comercio que fueron sustituidos por una área de preferencias económicas; el reconocimiento a un sistema integral de apoyo y a una categoría de países de desarrollo intermedio.¹¹⁰

Dichos objetivos no han tenido verdadero cumplimiento ya sea por la falta o poca voluntad política, en la aplicación y cumplimiento de dichas metas; o bien, dadas las grandes diferencias existentes en los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales entre los países miembros de la ALADI. Esto ocasionó que varios países tomaran un camino diferente hacia una verdadera integración latinoamericana.

Los propósitos plasmados en el Tratado de 1980 en lo referente a conciliar la libertad de acción de los países que desearan avanzar más rápido en acuerdos de integración y evitar

¹⁰⁹ Ekmekdjian, Miguel Ángel., Hacia la República latinoamericana, Ed., Depalma, Buenos Aires, 1991, p.22.

¹¹⁰ Tamames, Ramón., Op. Cit., p. 287.

la posibilidad de disgregación de la ALALC , no tuvo resultados alentadores. Los intentos de 1985 realizados, perseguían lograr un repunte de la ALADI con medidas como la creación de vías pragmáticas de cooperación a través de mecanismos como los de la preferencia arancelaria regional (PAR); el no quitar las barreras que evitaban el comercio intra-regional. Hicieron que las medidas adoptadas no resultaran ser suficientes.¹¹¹

Además, el no haber adoptado acuerdos en temas centrales como son los pagos, el financiamiento del intercambio, la complementación económica. Demuestran que en la ALADI hay una persistencia de impotencia para ser un mecanismo verdadero de integración. Por otra parte, los compromisos a nivel político asumidos por los países miembros se centraban en aquellos aspectos donde se presentaban más dificultades para avanzar.¹¹²

3.2.2. LAS RELACIONES ARGENTINA-BRASIL.

Otro punto a analizar, y que resulta ser fuente directa del proyecto sudamericano, es la relación comercial que han mantenido tanto Argentina como Brasil. Esa relación data desde el mismo proceso de colonización realizado en ambos países; no obstante, estas se han caracterizado, por un lado, un activo comercio fronterizo y de conflictos por la posesión de la “banda oriental” del Plata. Algo relevante de estos conflictos es el hecho de que no han sido un obstáculo importante para la realización del intercambio comercial.

¹¹¹ Halperin, Marcelo. “El mercado común del sur...”, Op. Cit., p.p. 18-35.

¹¹² Quijandria, Salmón. , Op. Cit., p.p. 29-37.

Para mediados del siglo XX esas relaciones adquieren nuevos matices, oscilando entre fases de amistoso entendimiento, aunque en algunas ocasiones sean más retóricos que efectivos, subsistiendo aún en momentos de fuertes tensiones matizados por consideraciones sobre una supremacía por parte de cualquiera de las dos partes.¹¹³

Como se ha señalado, los años 50 marcaron un viraje trascendental en el curso de esas relaciones, ya que a partir de ese período se multiplicaron las iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación intelectual y empresarial. Sin embargo, existieron divergencias en la relación bilateral Argentina-Brasil; ya que durante estas, se marcaron sucesos políticos que llegaron a dividir a ambos países. A consecuencia de que los gobiernos militares existentes en los años sesenta y setenta establecieron, un mayor énfasis en el enfrentamiento y en la pugna regional, que en lograr alcanzar metas tendientes a fortalecer la cooperación.¹¹⁴

En los años sesenta la relación comercial Argentina-Brasil estuvo condicionada por la evolución de las economías de estos países, por la situación internacional y, por las negociaciones que tuvieron lugar en el marco de la ALALC. Estas últimas fueron más importantes para Argentina que para Brasil. Por eso, Argentina alcanzaba grandes

¹¹³ Jaguaribe, Helio. "La integración Argentina-Brasil", en, No. 129, diciembre de 1979, p.3.

¹¹⁴ Minsburg, N. et al. EL MERCOSUR, un problema complejo. De. Centro Editor A. L. S. A., 1993, p.24.

porcentajes en la venta de sus productos que habían sido materia de concesiones dentro de la zona de libre comercio, a diferencia de los productos brasileños.

En 1975, del 60 % de las ventas de Brasil que se dirigían a Latinoamérica. El sector manufacturero representaba sólo el 10% y, los productos primarios representaban el 21%. Para 1976 estas cifras cambian de manera radical, ya que el sector manufacturero representaba el 80% del total de las exportaciones brasileñas hacia países latinoamericanos, y el de los productos primarios bajaron un poco más del 10%. Esas relaciones comerciales latinoamericanas de Brasil tenían en Argentina una excepción; hasta estos años las exportaciones de manufacturas Argentinas representaban el 36% del total de las compras brasileñas.¹¹⁵

Argentina poseía en 1978 una balanza comercial favorable frente a Brasil. De acuerdo a las cifras de 1976, Argentina exportó productos a Brasil por un valor de 429 millones de dólares e importó productos por 331 millones de dólares; En 1977, las cifras respectivas fueron en exportaciones de 453.1 millones de dólares y en importaciones de 373 millones de dólares. Para el año de 1978, el superávit comercial argentino respecto con Brasil alcanzaba grandes proporciones, es decir, en exportaciones representaban 544.4 millones de dólares y 348.8 millones de dólares en importaciones.¹¹⁶

¹¹⁵ Cifras tomadas de Integración Latinoamericana, No. 122, abril de 1987, p.11.

¹¹⁶ Ibid.

Aunque el comercio brasileño daba señales de vender más y mejor al resto del mundo; frente Argentina su comercio era deficitario. Esa situación cambio en 1979, debido a la decisión del gobierno argentino de “abrir la economía”, a partir de la sobrevaluación del tipo de cambio que produjo el mismo efecto en el intercambio con Brasil.¹¹⁷

Ya que Argentina aumentó sus ventas de manera significativa; pasando de 544 millones de dólares en 1976 a 896 millones en 1979; y obtener un superávit favorable, es decir, 846 millones de dólares en exportaciones contra 718 de importaciones. Para éste mismo año en Argentina se instaura la última dictadura militar, así como, se firma el Acuerdo Tripartito Argentina-Brasil y Paraguay. Dicho Acuerdo logró que se compatibilizarán las negociaciones en lo referente a la habida controversia en torno al complejo hidroeléctrico de Itaipú y, del aprovechamiento de las aguas del Paraná. El Acuerdo Tripartito facilitó aún más el aumento del intercambio comercial.¹¹⁸ El Acuerdo de Cooperación técnico-operativo de Itaipú y Corpus, firmado el 19 de octubre de 1979 condujo a un desenlace racional, y convirtió al río Paraná en uno de los primeros grandes proyectos de acción económica-tecnológica conjunta de los dos países.¹¹⁹

En los años ochenta, regía en Argentina la política de apertura irrestricta de importaciones y como la paridad cambiaría del peso se encontraba sobrevaluada, ocasionó que el intercambio comercial que se realizaba con Brasil resultara a favor de

¹¹⁷ Jauribe, Helio., *Op. Cit.* p.5.

¹¹⁸ Minsburg, N., *et al.*, *Op. Cit.*, p.25.

¹¹⁹ Jaguaribe, Helio, *Op. Cit.*, p.4.

éste. Es decir, las ventas brasileñas subieron a 1,091.5 millones de dólares y sus importaciones bajaron a 756.6 millones de dólares, con respecto al intercambio comercial con Argentina. Estos resultados fueron consecuencia de la sobrevaluación del tipo de cambio que hacía difícil comprar en Argentina, por parte de los mismos argentinos. Los problemas surgidos del desequilibrio en la balanza de pagos que se suscitaron en 1981, determinaron una disminución general del intercambio, ya que Brasil nunca volvió a repetir las cifras logradas en el año pasado. Sin embargo, para los años siguientes, Brasil tendría un superávit comercial frente a Argentina. Por ejemplo, en 1984, las exportaciones brasileñas representaban un valor de 853.1 millones de dólares; en cambio, para las argentinas alcanzaron la cifra de 511 millones de dólares.¹²⁰

Ese cambio comercial a favor de Brasil condujo mecánicamente a una crisis en las relaciones comerciales; y que amenazaban transferirse al campo político. A mediados de los ochenta se da el arribo de gobiernos civiles tanto en Argentina como en Brasil, luego de un prolongado lapso de regímenes militares, propició una nueva era de cooperación y distinción que perdura hasta la fecha. Con el establecimiento de gobiernos democráticos en Argentina con Raúl Alfonsín, y en Brasil con José Sarney; junto a la aplicación en forma simultánea de programas heterodoxos de ajuste económico,¹²¹ y la estabilidad

¹²⁰ Consultar cifras en Oscar Camilión “Integración Argentina-Brasil: actualidad y proyecciones”, en Integración Latinoamericana, No. 122, abril de 1987, p. 12. Mónica Hirst “Las relaciones Argentina-Brasil: de la asimetría al equilibrio” en Integración Latinoamericana, Op. Cit, p.p. 35-43.

¹²¹ Para mayor información detallada de estos programas consultar: el Plan Austral en Argentina (1985), en Alfredo Gustavo Escudero “Inflación en Argentina, ¿un problema resuelto?”, Comercio Exterior, Vol. 43, No. 10, México, octubre de 1993, p.p.954-964; el Plan Cruzado, Brasil (1986) en Ángel Serrano, “Brasil: La crisis económica amenaza el proyecto latinoamericano”, Comercio Exterior, Vol. 37, No. 4, México, abril de 1987, p.p.294-300.

política común permitieron iniciar una fase de cooperación económica más estrecha. Que vino a concretizar el Acta de Integración de Buenos Aires del 29 de julio de 1986.

3.3. TRATADOS QUE DIERON ORIGEN AL MERCOSUR.

Dentro del Proceso de integración económica realizado en América del Sur se pueden establecer tres etapas diferentes anteriores al Tratado de Asunción:

a) La primera que va de 1960 a 1985. Se le ha denominado etapa de “pre-integración”. En ella se destacan los esfuerzos realizados a través de instrumentos multilaterales como los de la ALALC y la ALADI, y bilaterales como el Acuerdo Corpus Itaipú de 1969.

b) La segunda etapa, entre 1985 y 1990. Se caracteriza por ser una etapa bilateral de “integración selectivo” a base de protocolos negociables. Se da a partir de los procesos de democratización de Argentina (1986) y Brasil (1985) y está fuertemente respaldada por el poder político de ambos países.

c) La tercera etapa, a partir de 1990 con la firma del Acta de Buenos Aires del 6 de junio de 1990 entre Menem y Collor. Se caracteriza por ser una etapa de “integración masiva” que culminaría con la creación de un Mercado Común desde 1995, idea a la que se suman Paraguay y Uruguay en abril de 1991, cuando se firma el Tratado de Asunción.¹²²

¹²² Mercosur 93, Antecedentes, Procesos y Perspectivas. Ed. HannsSeidel, Universidad Austral; Argentina-Paraguay, 1993, p.23.

I) LA DECLARACIÓN DE IGUAZÚ (1985).*

Los dos países sudamericanos más poderosos, Argentina y Brasil, se propusieron acelerar su integración como grandes países continuos. Es con la Declaración de Iguazú, el 10 de noviembre de 1985 en Fox de Iguazú, cuando se inicia precisamente el proceso de integración. En ella se expusieron entendimientos que dejaban de lado muchos años de antagonismo para pasar a negociar ciertas renuncias o pretensiones hegemónicas de un país sobre otro.

Raúl Alfonsín, Presidente de Argentina, y José Sarney, Presidente de Brasil, inauguraron el 29 de noviembre de 1985 el Puente Internacional que une a la ciudad del Puerto Meira (Brasil) con la de Puerto Iguazú (Argentina); además acordaron dar a la obra el nombre de “Puente Presidente Tancredo Neves”. Resaltando con ello su expresivo significado como eslabón de la unión real y simbólica entre las dos naciones. Y representando un gran avance en el proceso de integración física entre los dos países; además, se acordó desatacar la importancia que representa la integración para el desarrollo de la región y el deseo de contribuir para la constitución de un testimonio real de la capacidad de cooperación bilateral.

* Fuente: Ver texto original en Integración Latinoamericana, No. 110, marzo de 1986, p.p.64-66.

La declaración de Iguazú tiene los siguientes puntos:

- 1) El de destacar el elevado grado de diversificación, profundización y fluidez alcanzada en las relaciones Argentino-Brasileñas que fortalecen sus lazos de amistad y solidaridad.
- 2) Analizar las dificultades por las que atraviesa la economía de la región, en función de los problemas surgidos de la deuda externa, del incremento de las políticas proteccionistas en el comercio internacional, del deterioro del intercambio por las que atraviesan las economías en desarrollo.
- 3) La necesidad de que América Latina refuerza su poder de negociación con el resto del mundo; así como el de lograr una amplia autonomía de decisión y evitar que los países latinoamericanos sigan siendo vulnerables a políticas que sean adoptadas sin su participación. Por lo que se hace necesario revitalizar las políticas de cooperación e integración entre los países latinoamericanos.
- 4) Lograr la revitalización del sistema interamericano y contribuir de forma común a la dinamización de la organización de Estados Americanos.
- 5) Recalcar la importancia que tiene el Atlántico Sur para los pueblos sudamericanos y africanos; y oponerse a cualquier tentativa de transferir a la región las tensiones este-oeste, ya que Latinoamérica debe ser una zona de paz y cooperación.
- 6) Firme respaldo a las gestiones del Grupo Contadora para alcanzar una solución a la crisis centroamericana. Y verdadera manifestación de voluntad política de ambas naciones para promover acciones bilaterales y multilaterales destinadas al cumplimiento de los objetivos del Tratado de Brasil.

7) Respecto a la cuestión de las Islas Malvinas, el Presidente Sarney reitera su apoyo histórico de Brasil a los derechos de soberanía Argentina sobre el Archipiélago. Por su parte el Presidente Alfonsín expresa el reconocimiento de su gobierno por la actitud de Brasil en su carácter de potencia protectora de los intereses argentinos frente a Reino Unido e Irlanda del Norte.

8) En lo que respecta a los problemas derivados del uso y tráfico de drogas ilícitas se acuerda desarrollar esfuerzos conjuntos tanto bilaterales como multilaterales. Se debe contemplar la prevención del uso indebido, la represión del tráfico, y la rehabilitación de los consumidores.

9) La existencia de una firme voluntad política para acelerar el proceso de integración bilateral, en armonía con los esfuerzos de cooperación y desarrollo regional. Explorar nuevos caminos en la búsqueda de un espacio económico regional latinoamericano. Con éste fin se decide crear una Comisión Mixta de alto nivel de cooperación e integración económica bilateral para examinar y proponer programas proyectos y modalidades de integración económica.

10) En los sectores de energía, transporte y comunicaciones se debe promover la complementación entre los sistemas de los dos países como forma de integración que genere beneficios mutuos en los planos técnico, económico, financiero y comercial para sus respectivos países. Así como continuar con el proceso de integración física y de los sistemas de transporte y comunicaciones.

11) En el área de la energía hidroeléctrica se decidió llevar a cabo el aprovechamiento hidroeléctrico binacional de Garabí y del hidroeléctrico de Pichi-Picun-Leufú.

12) En el ámbito de la cooperación científica y tecnológica se expreso la convicción de que la ciencia y la tecnología desempeña un papel fundamental en el desarrollo económico y social y la importancia del acuerdo básico como marco para la cooperación bilateral. Con la finalidad de intensificar los esfuerzos en el campo de la cooperación científica y tecnológica se acordó la creación de una subcomisión.

13) Se recalca la importancia de los acuerdos formalizados referentes a las iniciativas de expansión y equilibrio del intercambio comercial entre Argentina y Brasil; para incentivar la cooperación económica y comercial como diversificar el intercambio bilateral y con terceros mercados.

14) Se reafirma que el proceso de democratización que vive el continente debería conducir a una mayor aproximación e integración entre los países de la región. Afirmando que la paz, la libertad y la justicia social significa democracias para América Latina.

El Acta misma expresa en todo sentido la sólida y estrecha voluntad política de ambos países para acelerar el proceso de integración bilateral en armonía con los esfuerzos realizados en materia de cooperación y desarrollo de la región. Así como de la firme convicción de que las relaciones bilaterales argentino-brasileñas seguirán los lineamientos que se dictan en la declaración.¹²³

El programa de integración y cooperación económica iniciado en 1985 introdujo dos novedades: “la negociación bilateral fuera del ámbito de la ALADI, evitando las

¹²³ Chudnovsky, Daniel y Porta, Fernando: “En torno a la integración económica argentina-brasileña” en revista de la CEPAL, No. 39 Santiago de Chile, diciembre de 1989, p.125.

complicaciones propias de esta asociación; y la eliminación drástica de aranceles en lugar de la tradicional preferencia porcentual”.¹²⁴

Junto a la Declaración de Iguazú se realiza otra declaración conjunta sobre política nuclear*, también convenida entre los dos países, cuyas principales características son:

- al considerar que la ciencia y la tecnología, nuclear revisten un valor trascendente en la vida de todo país moderno para impulsar su desarrollo social y económico. Y el empeño de los dos países en la investigación y en el estudio de la aplicación con fines pacíficos de la energía nuclear, así como para alcanzar un nivel apreciable de conocimiento que les permita tener el acceso a los beneficios que puedan obtener de estos adelantos.
- Además que se obtengan beneficios recíprocos del uso pacífico de la energía nuclear y que permita a los dos países enfrentar las dificultades en el suministro internacional de equipos y materiales nucleares.

Se reitera el compromiso para desarrollar la energía nuclear con fines pacíficos; así como cooperar en todos los campos de la aplicación pacífica de la integración nuclear, además el propósito de que dicha cooperación sea extendible a otros países latinoamericanos que persigan el mismo objetivo.

Declarando la decisión de establecer un grupo de trabajo conjunto para el fomento de las relaciones entre los dos países, la promoción de su desarrollo tecnológico nuclear y la creación de mecanismos que aseguren la paz, la seguridad y el desarrollo de la región.

¹²⁴ Ver Integración Latinoamericana, No. 175, enero-febrero, 1992, p.p.3-12.

* Para ver el texto original consultar Integración Latinoamericana, No. 110, marzo, 1986, p.p. 64-66.

II) ACTA PARA LA INTEGRACIÓN ARGENTINO-BRASILEÑA (29/7/86)**

En el primer trimestre de 1986 se constituye una Comisión Mixta presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores; como resultado de los trabajos de esta Comisión se firma el 29 de julio de 1986 el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, en la cual se establece el programa de integración y simultáneamente se suscriben los doce primeros protocolos.¹²⁵ Esta Acta amplió y consolidó la tendencia operativa que inició con el acuerdo de Itaipú el 19 de octubre de 1979.

Con la firma del acta por los presidentes Alfonsín y Sarney se sentaron las bases para llevar adelante el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICAB). El PICAB se negociaba cada 6 meses cuyas principales características son:

- Avanzar el proceso a través de acuerdos sectoriales “Integrados en todos sus aspectos” (Reglas, mecanismos, instrumentos, tiempos, administración, salvaguardias, etc.).
- Dentro de este marco el objetivo principal fue lograr una integración equilibrada, cualitativa y cuantitativamente, en el sentido de no inducir a una especialización de la economía en sectores específicos sino más bien a promover proyectos de integración intrasectorial en los que se contemple una expansión equilibrada del intercambio y una asignación eficiente de los recursos con beneficios para ambas economías.

** Fuente: consultar Integración Latinoamericana, No. 116, septiembre de 1986, p.p. 97.

¹²⁵ Minsburg, N. et al., Op. Cit., p.26.

- La conducción del programa estará a cargo de una Comisión que se reunirá semestralmente.

Los principios establecidos para avanzar en la integración fueron: el programa será gradual, para continuar en etapas anuales de negociación, ejecución y evaluación y no todos los sectores a la vez; será flexible de forma tal que se pueda ajustar a su alcance, ritmo y objetivos y mantendrá la posibilidad de ser modificados por los avances que se realicen; tendrá progresividad, propiciando que junto a la activa participación del empresariado se alcance en los sectores acordados, un nivel, de integración plena; y por último un efecto de demostración que posibilite avanzar en otros sectores.¹²⁶

En esta acta se incluyen un conjunto de proyectos previéndose inclusive la armonización simétrica de políticas para asegurar su éxito. Por otro lado, prevé que el programa será equilibrado en el sentido de que no debe inducir a una especialización de las economías en sectores específicos. El programa propiciará la modernización tecnológica y una mayor eficiencia en la asignación de recursos de las dos economías a través de tratamientos preferenciales ante terceros países. Se establecieron gradualmente 24 protocolos sobre los más diversos temas (Documentos-Marco que define las reglas de integración sectorial cuyos avances a través de negociaciones progresivas se incorporan en forma de anexos). Los protocolos de tipo comercial son homologados por ALADI para lograr operatividad jurídica de preferencias económicas.¹²⁷

¹²⁶ Mercosur 93,... Op. Cit. p.25. Sección Latinoamericana, en Comercio Exterior, Vol. 40, No. 4, México, abril de 1990, p.340.

¹²⁷ Ibidem., p.25.

El PICAB o PICE está integrado por 24 protocolos; de éstos, el de bienes de capital es el que ha despertado mayor interés. El programa establece un proyecto integrado de comercio, desarrollo tecnológico y de producción de bienes de capital. Cuyo objetivo fundamental es el de crear una Unión Aduanera para ciertos conjuntos de bienes.

De estos protocolos, el de bienes de capital es el que ha despertado mayor interés entre ambos países. El hecho de que en estos protocolos, el de bienes de capital, ocupe un lugar preponderante, obedece a la intención de impulsar y aprovechar la enorme potencialidad económica que ofrece este sector para el desarrollo de los dos países.

Las negociaciones de 1986 entre Argentina-Brasil persiguieron objetivos políticos comunes. Ambos países desean mantener el mejor nivel de relaciones. Por eso fue posible que en algunos campos económicos como el de la cooperación en la industria aeronáutica avanzara a pesar de la existencia de ciertos obstáculos. Lo novedoso del proyecto de integración económica emprendido en 1986, por estos países, los encontramos en sus planteamientos, la naturaleza y cobertura de los diversos acuerdos que conforman el PICE; constituyendo, además una clara muestra de la vigencia y el potencial de los modelos de integración como motores del proceso económico conjunto.¹²⁸

¹²⁸ Ibíd., p. 343-344-

III) ACTA DE AMISTAD ARGENTINA-BRASILEÑA, DEMOCRACIA, PAZ Y

DESARROLLO.****

Esta Acta se firmó en diciembre de 1986 por Raúl Alfonsín, Presidente de Argentina, y José Sarney Presidente de Brasil; inspirada en los ideales de paz, democracia y libertad, justicia social y desarrollo. Suscribieron el acta con el fin de reafirmar la tradicional y fraterna amistad Argentina-Brasileña.

Destacaron en ella su profunda fe en la democracia representativa para asegurar la paz y promover el pleno desarrollo nacional y señalan que el Estado de derecho es el principal garante de la justicia social, la dignidad, la libertad y los derechos universales del hombre.

Se afirma la convicción de que el crecimiento económico es condición necesaria e indispensable para la justicia social, la consolidación de la democracia y la paz, tanto en sus países como de toda Latinoamérica.

Por otro lado, se congratulan por el Programa de Integración y Cooperación económica que ambos países llevan adelante, y, refleja la voluntad política de las dos naciones para asegurar el éxito de la iniciativa. Y hacer más sólida la cooperación bilateral en todos los sectores.

**** Ver Integración Latinoamericana, No. 122, abril de 1987, p.p.70-71.

Reiterando su adhesión y fidelidad a las normas del derecho internacional, así como los principios y propósitos de la ONU y de la OEA. El compromiso de participar en la construcción de un comercio internacional justo y equitativo.

Esta acta sólo contiene ratificaciones a los compromisos adquiridos con el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo.*****

I V) EL TRATADO DE INTEGRACIÓN, COOPERACIÓN Y DESARROLLO.*

En la Conferencia de Brasilia realizada en noviembre de 1986 se hizo un primer balance de los avances de la integración y llegó a la conclusión de que el proceso de integración seguía progresando a pesar de la crisis originada en Brasil por la mala orientación del Plan Cruzado, y de las dificultades económicas y políticas enfrentadas por Argentina.

Al considerar la reelevancia histórica que representa la Declaración de Iguazú, el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, el Acta de Amistad Argentina-Brasileña de democracia, paz y desarrollo; así como la necesidad de consolidar el proceso de integración económica y el de asumir los compromisos que se establecieron por los dos países en el Tratado de Montevideo de 1980. Firman el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, el 29 de noviembre de 1988, en Buenos Aires, Argentina.

En ese tratado se acuerdan los siguientes puntos:

***** Fuente: Texto original, ver. Integración Latinoamericana., No. 142, enero-febrero, 1989, p.p.76-77.
* Ibid.

I) Objetivos y Principios.

Art. 1.- Consolidación del proceso de integración y cooperación económica, por el que se integrará un espacio económico común.

Art. 2.- El Tratado será aplicado de acuerdo con los principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrado y simetría, para permitir la adaptación progresiva de sus habitantes y de sus empresas de cada Estado, a las nuevas condiciones de la competencia y la de legislación económica.

II) Primera Parte.

Art. 3.- La remoción de obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios serán alcanzados en un plazo máximo de 10 años, a través de protocolos negociados por ambas partes.

Art. 4.- Armonización de políticas aduaneras, de comercio interno y externo, agrícola, industrial, de transporte y comunicaciones, científicas y tecnológicas, así como la coordinación en forma gradual de las políticas en materia monetaria, fiscal, cambiaria y de capitales, mediante acuerdos específicos.

III) Segunda Parte.

Art. 5.- La armonización gradual de las demás políticas que sean necesarias para la formación del mercado común entre los dos Estados, incluyendo los relativos a recursos humanos.

IV) Mecanismos.

Art. 6.- La ejecución del Tratado estará a cargo de la Comisión de Ejecución del Tratado de Integración y estará integrada por 4 ministros del Estado brasileño y otros 4 del Estado argentino.

V) Disposiciones Generales.

Art. 9.- El Tratado se aplicará sin perjuicio de los compromisos internacionales, bilaterales o multilaterales asumidos por cualquiera de las dos partes.

Art. 10.- La solicitud de asociación, por parte de un Estado miembro de la ALADI a este Tratado podrá ser examinado por los dos Estados después de cinco años de vigencia de este Tratado. La asociación se realizará a través de tratados y acuerdos específicos.

Art. 12.- El Tratado tendrá vigencia indefinida y el Estado que quiera denunciar el Tratado deberá comunicar esa intención a la otra parte, una vez formalizada la denuncia, cesaran automáticamente los derechos y obligaciones de dicho tratado.

El Tratado estableció el marco jurídico y definió los objetivos de la integración bilateral. Se configuró el espacio económico común a 10 años diferenciando dos períodos:

1.- Gradual eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias en la importación y exportación, agrícola, industrial, transportes, comunicaciones, científico y tecnológico.

Coordinación de políticas monetaria, fiscal cambiaria y de capitales.

2.- Armonización del resto de las políticas para alcanzar el mercado común.¹²⁹

¹²⁹ Mercosur 93..., Op. Cit. p.26.

3.4. EL TRATADO DE ASUNCIÓN.

El julio de 1986, los presidentes Raúl Alfonsín, de Argentina y José Sarney, de Brasil, firmaron una serie de acuerdos que dieron origen al Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina-Brasil (PICE). Los nuevos gobiernos de Carlos Menem y de Fernando Collor de Mello decidieron a su vez ampliar el Pice, dando origen al MERCOSUR, instituido por el Tratado de Asunción, de marzo de 1991. El gobierno uruguayo de Lacalle decidió adherir a esta propuesta, y la sustitución de la dictadura de Stroessner por el régimen transicional del general Rodríguez favoreció la incorporación de Paraguay.

Por lo que, el carácter del proceso se altera radicalmente. El criterio gradual y selectivo es abandonado, y se pasa a un acuerdo de desgravación progresiva, lineal y automática, a razón de 20% anual, para culminar el 31 de diciembre de 1994 con la liberación total, plazo que se extiende un año para Uruguay y Paraguay. Esta liberación pasa a incluir a los productos sensibles como los argentinos de clima subtropical, que habían constituido una lista de excepciones. La integración tiene ahora un plazo fijado, pierde su carácter selectivo e implicará la formación de un mercado unificado. Se aumenta drásticamente el número de sectores afectados (todos), y se limita el tiempo asignado para su ajuste a las nuevas condiciones.

... Al mismo tiempo, los Estados nacionales restringen drásticamente su función reguladora y se limitan a dejar actuar a las fuerzas de mercado, concentrándose en la coordinación de sus políticas macroeconómicas (básicamente, la política cambiaria).

Pero al mismo tiempo que la integración se acelera, pierde su carácter global, y son desactivados los proyectos tecnológicos conjuntos.

El énfasis en el mercado coloca en lugar estratégico a los intercambios comerciales con la disminución del interés original en buscar alternativas conjuntas de desarrollo, reduciendo el MERCOSUR a una liberación de comercio, en la más pura tradición ortodoxa.

Pero la paradoja es que, junto con esta aceleración de la integración regional, los gobiernos proceden a una apertura general de sus economías al mercado internacional, especialmente en el caso argentino. En lugar de una apertura preferencial y selectiva en relación a socios regionales, se procede una dilución drástica de la frontera común con la economía internacional. Se constituye así el MERCOSUR a partir de una contradicción lógica, que confunde desde el comienzo sus objetivos. En efecto, las discusiones sobre la coordinación macroeconómica, en el contexto de la ofensiva norteamericana con la iniciativa para las Américas (que todos estos países apoyan), parece constituir un dispositivo más de presión sobre Brasil, país que alcanza el mayor grado de desarrollo relativo de la región a partir de una política de orientación proteccionista, en el sentido de forzarlo ahora a una reconversión liberal. Esa posición fue claramente explicitada por el

representante paraguayo en diciembre de 1991, en la reunión de Ministros de Economía que se realizó en Río de Janeiro.

Otro rasgo relevante es que comienzan a estructurarse núcleos de negociación y articulación. Se establece el Grupo Mercado Común, organismo ejecutivo con representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y de los Bancos Centrales, que comienzan a discutir la armonización de políticas y a formar grupos de trabajo con sectores empresariales. también se establece una Comisión Parlamentaria Conjunta. Pero llamemos la atención sobre un hecho decisivo: esta ampliación del espacio de la discusión se realiza cuando todas las decisiones fundamentales ya han sido tomadas.

En síntesis: el proyecto del Mercosur reafirma la opción neoliberal del Estado mínimo, que se impone a nivel nacional y se reproduce en la integración regional. Los Estados nacionales que lo componen renuncian a su capacidad reguladora: la reestructuración productiva será procesada por la lógica de los mercados. Pero esta opción abarca también a los efectos del proceso sobre las estructuras regionales y sociales. El fanatismo del mercado es tal que, a diferencia de otros procesos de integración internacional como los vistos en capítulos anteriores (ALALC, ALADI, Pacto Andino).

“La lógica que presidirá la integración y la necesaria reconversión no es la de la expansión, ampliación y cooperación de nuevos sectores, sino de las economías que

profundizan sus mecanismos de exclusión en contextos recesivos. Si décadas de prosperidad europea tuvieron como resultado la llamada sociedad de los dos tercios, con significativas desigualdades regionales y sociales, la lógica de mercado del Mercosur supone, en la mejor de las hipótesis, la cristalización de las tendencias de exclusión vigentes, en la forma de sociedades de un tercio.¹³⁰

Por tanto, sólo a partir de la constitución del Grupo de Mercado Comunes que se incorpora una instancia orgánica de diálogo con intereses societarios, pero apenas para viabilizar la implementación de decisiones estratégicas tomadas. Esta, por otra parte, está organizada por sectores económicos, lo que limita su alcance a los problemas estrictamente localizados, sin afectar a la orientación del proceso global. Pero además, está restringido a los empresarios de cada sector: sólo en Uruguay el movimiento sindical reivindicó (y obtuvo) su participación en el conjunto de las comisiones.

- El Tratado de Asunción, denominado Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Establece que el Mercado Común implica:

a) La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercancías y de cualquier otra medida equivalente; b) el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en los foros

¹³⁰ Alimonda, Hector. “Una agenda democrática frente al Mercosur”, Aportes, p.28.

económico-comerciales, regionales o internacionales; c) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre las Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados; d) el compromiso de las Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el proceso de integración.¹³¹

En el apresuramiento por hacer efectiva la constitución del Mercosur se estableció un programa de liberación comercial que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efecto equivalente, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario.

- Importancia Relativa de la Región para cada País que se Integra.

Paraguay y Uruguay tienen un elevado grado de apertura económica en comparación con sus grandes vecinos. Si medimos esa apertura por el coeficiente “(exportaciones + importaciones) % PBI”, es del orden del 36.5% en Paraguay, 30.6% en Uruguay, 15.7% en Brasil y 15.6 % en Argentina. El desarrollo de los países más pequeños de la región es,

¹³¹ Minsburg, N- Shilling, P.R., EL MERCOSUR: ... Op. Cit., p.35.

por tanto, más altamente dependiente de las vicisitudes del comercio exterior y, en particular, de la marcha de su sector exportador.¹³²

Por otra parte, la región tiene una significación distinta para el comercio exterior de unos y otros países. Mientras Paraguay y Uruguay son sumamente dependientes de las exportaciones e importaciones a sus dos grandes vecinos -llegando a venderles a los mismos entre la tercera parte y el 40% de sus rentas externas- Argentina y, sobre todo Brasil, orientan una proporción muy pequeña de sus exportaciones a la región. Es así que Brasil, para el promedio del quinquenio 1985-1989, exportó a sus actuales socios del Mercosur apenas el 4.6% de sus exportaciones totales (ver cuadros 3 y 4).

De ahí que el Mercosur tenga una relativa importancia diferente para unos y otros países. O sea que para los países pequeños de la región su futuro productivo queda ligado a la nueva unidad económica en creación, tomándose sumamente vulnerables frente a las estrategias, políticas y coyunturales de sus vecinos. Para Brasil la región tiene un significado más político que económico, ubicando a Argentina en una situación intermedia.

Para las grandes empresas brasileñas y argentinas su centro de atención, en materia de expansión comercial, o está fuera de la región o está fuera de su vecino grande. Paraguay

¹³² Stolovich, Luis. "Los empresarios, la apertura y los procesos de integración regional: Contradicciones y estrategias en el Mercosur", en Política y Cultura: Configuraciones del mundo actual, México, UAM-X, invierno-primavera, 1993, año 1, No.2, p.172.

y Uruguay sólo representan mercados marginales -de alcance “provincial”- para la mayoría de ella. Aún así, no son mercados de despreciar, sobre todo en períodos de crisis y de recesión, tal como lo están ejemplificando empresas constructoras argentinas y brasileñas que están ingresando en el mercado uruguayo como respuesta a los problemas que enfrentan en su país de origen.

Cuadro 3.

MERCOSUR. Exportaciones e importaciones intrarregionales (ALADI) como porcentaje del comercio exterior en cada país.

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
<u>Exp. Intrarreg. % exp. globales</u>				
1988	19	11	38	27
1989	25	10	42	37
1990	22	10	42	39
<u>Imp. intrarreg. % Imp. globales</u>				
1988	33	12	44	52
1989	33	18	39	50
1990	34	17	40	49

Fuente: ALADI. Departamento de información y estadística de la Secretaría General.

Cuadro 4.

Exportaciones e importaciones de la región del Mercosur como porcentaje de las exportaciones/importaciones globales promedio 1985/89.

	Exportaciones	Importaciones
Argentina	11.5	19.0
Brasil	4.6	17.7
Paraguay	36.8	43.1
Uruguay	29.2	39.9

fuelle: ALADI.

Sin embargo, antes que entrara en funcionamiento el Mercosur (1 de enero 1995), los resultados del proceso de desgravación arancelaria se han reflejado en un fuerte incremento del intercambio regional. De 1980 a 1987 el comercio regional del Mercosur fue débil e irregular. Pero a partir de 1988 comenzó a crecer; y en 1993 el intercambio sumó 10,027 millones de dólares, 142% más que en 1990. Como lo demuestra el siguiente cuadro:

	1981	1985	1990	1991	1993
Exportaciones totales	33 946	35 191	46 403	45 896	54 151
Tasa de crecimiento	15.0	-3.2	-0.3	-1.1	7.3
Exportaciones al Mercosur	3 023	1 952	4 127	5 103	10 027
Tasa de crecimiento	-11.6	-15.1	7.6	23.6	38.9
Porcentaje de las exportaciones destinado al Mercosur	8.9	5.5	8.9	11.1	18.5

Fuente: CEPAL, LC/R. 1436

En conjunto el Mercado Común del Sur constituye un mercado, de una superficie de 12 mil Kilómetros cuadrados, igual a la suma de EUA, la Comunidad Europea y el Sudeste Asiático. Con 200,000 millones de habitantes, contra 335 de la CEE, 250 de EUA y 175 de Sudeste Asiático, con una capacidad de consumo individual entre 5 y 10 veces inferior a las demás; de esos 200,000 de personas, Brasil cuenta con 160,000 millones de dólares

y Argentina 33,000 millones, siendo los países con más habitantes en el Mercosur. El Producto Interno Bruto de la región asciende a 750,000 millones de dólares de los cuales Brasil aporta 465,000 y Argentina 257,000 millones.*

Así que la zona de libre comercio y unión aduanera del Mercosur esta convertido en el cuarto espacio comercial del mundo después de Europa, América del Norte y el Sudeste asiático.

En conjunto, los países del Mercosur reúnen más de 50% del PIB total de Latinoamérica, 44.4% de la población del continente y 57.(% de la superficie de América Latina.

A pesar de que el Mercosur entró en función el 1 de enero de 1995, el libre comercio es parcial, debido a que cada país buscó proteger sus mercados de la invasión de productos y cerca de 1,000 mercancías continuarán pagando aranceles, algunos como los bienes de capital sólo estarán libres para el 2001.**

3.4.1. ÓRGANOS DEL MERCOSUR.

* Fuente: Excélsior, Secc. Financiera, diciembre 13, 1994.

** Fuente: Excélsior, 4 y 5 de enero, 1995, p.p.2A-17A.

El Tratado de Asunción, en el período de transición, prevé tres órganos, que son: a) Consejo del Mercado Común; b) Grupo Mercado Común; y la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur.¹³³

a) Consejo del Mercado Común, es el órgano superior del período de transición. Está compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados Miembros. Las funciones que ejerce son las siguientes: la conducción política y la toma de decisiones; sus reuniones pueden efectuarse en cualquier tiempo; con una sesión obligatoria por año y con la presencia de los presidentes de los Estados miembros.

El Tratado de Asunción establece, en el artículo 12, que la presidencia del Consejo es rotativa por el lapso de seis meses y por orden alfabético. Las decisiones se toman por consenso de los países miembros.

b) Grupo Mercado Común, está previsto como un órgano ejecutivo (similar a la “Comisión” de la Comunidad Europea). El Grupo está constituido por cuatro miembros titulares y cuatro suplentes por cada país, que representan al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Economía o sus equivalentes, y al Banco Central, todos coordinados por el primero. El Grupo tiene su sede en Montevideo; se le ha asignado la facultad de “iniciativa”, y sus competencias principales son: velar por el cumplimiento del Tratado; tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las decisiones del Consejo, propone medidas concretas para la liberación comercial de los Estados Partes, la coordinación de políticas macroeconómicas y negociación frente a terceros países. Cuenta con una Secretaría Administrativa, y tiene la facultad de constituir subgrupos de trabajo.

¹³³ La clasificación de los órganos del Mercosur se encuentran en los artículos 10 al 13 del Tratado de Asunción, en Integración Latinoamericana, No. 167, mayo de 1991, año 16.

c) En lo referente a la Comisión Parlamentaria el art. 24 del Tratado de Asunción, prevé el establecimiento de dicha Comisión; no se le han asignado funciones concretas, utiliza la terminología de “parlamentaria”, habida cuenta de que los Estados miembros no tienen “parlamento” sino “congreso”, al ser todos de tradición presidencialista.¹³⁴

El 7 de diciembre de 1994, los cancilleres de Uruguay, Argentina, Paraguay y Brasil aprobaron un protocolo adicional al Tratado que regirá el libre comercio y la unión aduanera. El documento, modifica algunos puntos del Tratado de Asunción, es denominado Protocolo de Ouro; en éste se establecen los acuerdos finales para la eliminación de las barreras arancelarias y un arancel externo común para las relaciones comerciales con terceros países. El Secretario General de Asuntos Económicos de la Cancillería brasileña, José Denot Medeiros, dijo:

“El contenido del protocolo es una continuidad y perfeccionamiento del Tratado de Asunción que permitirá mantener la estructura institucional actual, pero con más flexibilidad y agilidad”.¹³⁵

El acuerdo establece que la sede de la Secretaría administrativa será en la ciudad de Montevideo, y se le otorga personalidad jurídica al Mercosur para que pueda llevar a cabo acuerdos con terceros países u otros grupos regionales.

Además, se agregaron dos nuevos organismos que son la Comisión de Comercio y el Foro Económico Social. La Comisión de Comercio será una instancia previa al Protocolo

¹³⁴ Ekmekdjian, Miguel A., Op. Cit., 62.

¹³⁵ Cancilleres del Mercosur aprueban protocolo adicional”, Novedades, diciembre 8, 1994.

de Brasilia, que considerará las reclamaciones que surgan en el proceso de integración, ya sea entre los Estados miembros o por particulares. El Foro Económico y Social será un órgano consultivo integrado por sectores no gubernamentales, específicamente por empresarios y sindicatos.

Por lo tanto, el Mercosur contará con tres órganos con capacidad de decisión, que son : el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común, y la Comisión de Comercio. El Protocolo de Ouro establece que las decisiones serán tomadas por consenso.

Los otros tres órganos: La Comisión Parlamentaria, la Secretaría Administrativa y el Foro Económico y Social, serán, solamente de carácter consultivo y tendrán la capacidad para emitir recomendaciones.¹³⁶

3.4.2. EL ARANCEL EXTERNO COMÚN: EL GRAN DILEMA.

El objeto fundamental de la creación de un arancel aduanero único en el ámbito de la formación de una zona de libre comercio o de un mercado común, es el de lograr el desarrollo económico de la región, como consecuencia asegurará los niveles adecuados de protección para la producción local. Este objetivo debe responder a algunos criterios específicos para permitir el mejor aprovechamiento de las ventajas derivadas de la formación del mercado común; así como, la distribución equitativa de los beneficios.

¹³⁶ Excélsior. Secc. Financiera, diciembre 8 de 1994.

El fin que posee el arancel externo común es “el que debe estimular la productividad de las industrias que operan en el mercado común, evitando que plantas ineficaces se desarrollen bajo una protección exagerada. También debe privilegiar el equilibrio de las condiciones de competencia dentro de la región, previendo incluso la actuación de mecanismos que puedan reducir posibles diferencias de productividad entre industrias de diferentes países”.¹³⁷

En la implementación del arancel externo común, se consideran dos tipos de criterios:

“ Uno de los criterios clásicos adoptados en la implementación de un arancel externo común, es el de fijar los niveles de las alícuotas de cada producto, sobre la base del promedio de los derechos de cada país. La otra solución consistiría en establecer un arancel externo común, cuyos derechos tuvieran sus niveles fijados sobre la base de una estructura arancelaria más baja entre las practicadas por los países”.¹³⁸

En la definición del criterio que se adoptará para fijar los niveles arancelarios, se deberá tener en cuenta:

- a) la extensión en que la estructura arancelaria de cada país refleja con fidelidad el grado de eficiencia de sus diversos segmentos industriales.
- b) las diferencias de competitividad entre industrias que operan a partir de distintas bases industriales nacionales.

El Arancel Externo Común (AEC) constituirá, juntamente con la coordinación de las políticas cambiarias, el núcleo central del Mercosur. Las negociaciones para establecer el

¹³⁷ Mesquita Machado, João Bosco. “Integración Económica y Arancel Aduanero Común en el Cono Sur”, en Integración Latinoamericana, No. 167, mayo de 1991, año 16, p.28.

¹³⁸ Por ejemplo; en el primer caso, si Uruguay mantiene hasta 1995, la misma estructura arancelaria que poseía, la aplicación de ese criterio representará, a partir del momento de la aplicación del arancel único, un alza general de los derechos aduaneros para Argentina y Brasil. En el segundo caso, Argentina y Brasil tendrían que definir una estrategia conjunta para homogeneizar los aranceles de los sectores que tuvieran derechos aduaneros distintos. Y si Bolivia o Chile llegarán a integrar el mercado común, tendría que promover reducciones significativas de sus derechos aduaneros....Ibid. p.30.

AEC, columna vertebral del nuevo mercado ampliado, resultaron difíciles desde un principio. Las diferencias se dieron en torno a la definición de una estructura básica del AEC y el establecimiento de una lista de excepciones.

Solamente a partir del AEC, el Mercosur existirá como bloque comercial reconocido internacionalmente y los Estados partes podrán beneficiarse del incremento de su poder de negociación, resultante de la toma de posiciones conjuntas en las transacciones comerciales con terceros países. Se comprende, así, que la elaboración del AEC sea tarea que provoca mayor interés entre los agentes económicos de los Estados y de los respectivos gobiernos, en la labor técnica y negociadora.¹³⁹

En la tercera reunión cumbre del Mercosur, celebrada en Montevideo, en diciembre de 1992, se acordó una estructura del AEC con 11 niveles de cero a 20% y 15 posiciones arancelarias. Se admitió negociar una “reducida lista de excepciones” para productos con tarifas de hasta 35% y vigencia hasta el año 2000. El AEC debía definirse en el segundo trimestre de 1993.

Para mayo de 1993, ya se habían negociado alrededor del 85% del universo arancelario del Mercosur; por lo que hizo obligatorio que el Subgrupo de Trabajo número 10 (Coordinación de Políticas Macroeconómicas) se reuniera para analizar las causas que impedían un acuerdo final. Sus conclusiones eran que sólo tres de los 71 capítulos

¹³⁹ Aragão, José María. “El Arancel Externo Común del Mercosur”, en Integración Latinoamericana, Nos. 187-188, marzo, abril de 1993.

examinados eran de difícil armonización y uno resultaba conflictivo. El conflictivo hacia referencia a los combustibles, minerales, aceites y productos derivados de su destilación: los de difícil armonización correspondían a lácteos, huevos y miel natural, carne y despojos comestibles, y productos alimentarios, bebidas alcohólicas y tabaco. Los capítulos cuya negociación se postergó, fueron los de electrónica, informática, telecomunicaciones, bienes de capital y petroquímica.¹⁴⁰

En las dos siguientes reuniones (Asunción, julio de 1993 y Colonia del Sacramento, Uruguay, en enero de 1994), se volvió intentar resolver los puntos conflictivos y destrabar los temas pendientes del AEC. Pero se fracasó en ambos acuerdos por las posiciones divergentes de los cuatro países. Brasil se pronunciaba a favor de un arancel máximo de 35% en sectores estratégicos: como los de informática, bienes de capital y telecomunicaciones; en cambio, Argentina y Paraguay se inclinaban por una mayor liberación. Uruguay, asumió una postura agresiva en las negociaciones al reclamar la vigencia del PEC y el Cauce con Brasil y Argentina.

Los obstáculos que surgieron en torno a las negociaciones del AEC puso en entredicho la voluntad que se había otorgado; así también, la capacidad política de los gobiernos. El empantamiento amenazaba con postergar por tiempo indefinido el funcionamiento del nuevo mercado.¹⁴¹

¹⁴⁰ Véase “Arancel Externo Común”, *Escenarios de la Integración.*, No. 3, julio de 1993, p.11.

¹⁴¹ Castro Escudero, Alfredo. “El Mercosur, contra viento y marea”, en *Comercio Exterior*, vol.44, No. 11, México, noviembre de 1994, p.996.

Las negociaciones ministeriales de 1994, registraron momentos de gran tensión e intensidad que casi provocaron la disolución del proyecto. Uno de esos momentos se suscita cuando el ministro de Economía de Argentina, Domingo Cavallo, comentaba “el Mercosur es una idea exclusiva de Argentina y Brasil (...), Uruguay y Paraguay si quieren están y si no quieren, pues no estarán”.¹⁴²

El 5 de agosto de 1994, los presidentes de Argentina (Carlos Menem), Brasil (Itamar Franco), suscribieron el Acta de Buenos Aires con las resoluciones finales para la puesta en marcha, del mercosur, en enero de 1995. Con la firma de dicha acta, concluía un difícil período de desacuerdo en el marco del Mercosur que durante casi un semestre nublaron los propósitos integracionistas.

Entre los compromisos y lineamientos que los estadistas acordaron, destacan los siguientes:

a) El establecimiento de un arancel externo común (AEC) a partir del 1 de enero de 1995, de acuerdo con las siguientes modalidades:

- Bienes de capital: a las importaciones de terceros países se aplicará un AEC de 14% con un plazo de convergencia hasta el año 2001 para que las cuatro naciones adopten esa tasa arancelaria.

¹⁴² Excélsior, Secc. Financiera, agosto 4 de 1994.

- Bienes de informática y electrónica: se aplicará un AEC de 16% y un período de convergencia hasta el año 2006.

- Resto de los productos: se aplicará un AEC de cero a 20%, según los casos, a partir de 1995.

- Listas de excepción: de este último grupo de productos, Argentina, Brasil, Uruguay podrán tener cada uno hasta 300 artículos exentos del AEC, mientras que Paraguay podrá hacerlo con 399 artículos. Sin embargo tales listas quedarán sin efecto en el año 2001.

b) Normas de origen. se reconsiderarán “productos Mercosur”, y por tanto, gozaran de tratamientos arancelarios preferenciales, los que contengan 80% de insumos regionales y 20% de extraregionales, si se trata de bienes de capital, y de 60 y 40 % para el resto de los productos. La proporción mínima para Paraguay será de 50% cada caso.

c) Productos sensibles. El 31 de octubre de deberá contar con las listas de productos considerados “transitoriamente sensibles”, en cuyo caso se aplicará un mecanismo de desgravación progresiva hasta llegar al arancel cero en 1999.

d) Los productos originarios de las zonas francas de Argentina, Brasil y Uruguay (Paraguay no tiene) tendrán que pagar el AEC para ingresar al Mercosur.

e) Acuerdos subregionales. Hasta el año de 2001 estarán vigentes todos los acuerdos comerciales (bilaterales o subregionales) como el convenio argentino-uruguayo de Complementación Económica (CAUCE), y el Programa de Exportaciones Compensadas (PEC) pactado entre Argentina y Brasil.¹⁴³

¹⁴³ “El Mercosur rumbo a la unión aduanera”, en Comercio Exterior, vol. 44, No. 9, México, septiembre de 1994, p. 819.

3.4.3. PROTOCOLO DE BRASILIA: SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.

El sistema utilizado para la solución de controversias en el Mercosur, fue novedoso; creado para el período de transición que correrá hasta el perfeccionamiento del mercado común. Este sistema está previsto en el Protocolo de Brasilia, convenido el 17 de diciembre de 1991, el cual modifica en forma significativa el sistema de concertación política que prevía inicialmente el anexo III del Tratado de Asunción. De hecho el protocolo incorpora al principio de obligatoriedad de los pronunciamientos del órgano encargado de resolver las disputas entre sus Estados miembros y los particulares; la solución se lleva a cabo por medio de un amplio instrumento de carácter jurídico y, por lo tanto, obligatorio.

El protocolo de Brasilia, establecido en 36 artículos, es sólo para la etapa de transición ; por lo que posteriormente, se establecerá un sistema definitivo, similar o diferente al ya acordado. El fin perseguido es el de regular, por separado los procedimientos a seguir en caso de conflictos entre sus Estados miembros, así como el reclamo de particulares por decisiones que sean tomadas por cualquier Estado miembro, que perjudique de manera directa.

El sistema posee tres instancias ascendentes para examinar cualquier discrepancia y dar un veredicto: ¹⁴⁴

¹⁴⁴ Castro Escudero, Alfredo. "El Mercosur...", *Op. Cit.*, p.p.992-993., Sarmiento García, Jorge H. y Fernando, Ismael., *Op. Cit.*, 116-117.

- Diplomática: mediante esta se realizan negociaciones directas entre las partes en conflicto, las cuales deben ser informadas al Grupo Mercado Común y, todo lo referente al problema en discusión, a partir del planteamiento de la controversia, las partes tienen un plazo de 15 días para solucionarla.

- Institucional: Si no se logra un acuerdo mediante las negociaciones directas, o si la controversia fuese solucionada sólo parcialmente, las partes en conflicto pueden solicitar la intervención directa del Grupo Mercado Común con asesoramiento de un panel de expertos seleccionados de una lista previamente elaborada. Este, luego de oídas las partes, evaluará la situación y formulará las recomendaciones que solucionen el conflicto. Este procedimiento no se podrá extender por un plazo mayor de 30 días.

- Procedimiento arbitral: En esta última fase se constituye un tribunal ad hoc; artículo 8 del Protocolo crea el “Tribunal Arbitral”, de jurisdicción obligatoria y competencia ipso facto, constituyéndose así en un avance verdadero dentro de los principios del derecho comunitario.

El “Tribunal Arbitral” está constituido por tres árbitros, designando cada parte interviniente en el conflicto, el tercer árbitro es elegido de común acuerdo. Y si faltara éste, se elegirá de entre una lista de 16 árbitros formulada por el Grupo de Mercado Común. Sus fallos son inapelables, y deben ser cumplidos en un lapso de 15 días (art. 21, Protocolo de Brasilia). En el caso de no ser aceptados dichos fallos, sólo se admitirá un recurso de aclaratoria de interpelación sobre la forma en que deberán cumplirse. (art.23)

Estas medidas no sólo son aplicables para los conflictos entre Estados; sino que también se establece un mecanismo para que los particulares, en caso de controversias, puedan recurrir al sistema en busca de una solución.

El artículo 25 del Protocolo de Brasilia, conviene que las personas físicas o jurídicas afectadas por la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados, de medidas legales administrativas, de efecto restrictivo, discriminatorio o de competencia desleal en violación al Tratado de Asunción, a los acuerdos-marco celebrados con motivo a él, de las decisiones del Consejo o a las resoluciones del Grupo Mercado Común, podrán comenzar un procedimiento.

Estos reclamos de particulares se formalizarán ante la Sección Nacional del Grupo Mercado Común y siempre que no haya dado lugar a un procedimiento entre Estados, puede culminar con un dictamen de un grupo de expertos. El particular afectado formalizará, en primer lugar, su reclamo donde tiene su residencia habitual o la sede de sus negocios. La sección Nacional que conforme al artículo 26, admitió el reclamo del particular tiene, en consulta a éste, dos opciones a ejercer:

- Entablar contacto directo con la Sección Nacional del Estado parte cuyo acto es impugnado. Si éste no resuelve en 15 días, el reclamo puede ser elevado ante el Grupo Mercado Común.

· O puede optar por elevar directamente el reclamo ante el Grupo Mercado Común; en la primera reunión, después de recibido el reclamo evaluará los fundamentos del mismo y puede rechazarlos o procederá a convocar, de inmediato, a expertos que emitirán un dictamen dentro de los 30 días, período en el cual deberá oír a las partes.^{144*}

La creación de un sistema para la solución de controversias en el marco del Mercosur, respondió a la necesidad de dotar al nuevo proyecto de integración de un mecanismo jurídico eficaz y práctico.

¹⁴⁴

* Consúltese a González, Florencia. “Solución de Conflicto en un Sistema de integración: los casos del Mercosur y la CEE” en Integración Latinoamericana, No. 185. 1992, p.p. 33-35.

CONCLUSIONES.

Hemos intentado realizar un estudio de los diversos proyectos integracionistas latinoamericanos, para tratar de entender las problemáticas por las que atravesaron y atraviesan, y que fueron causa del fracaso y la desaparición de la ALALC, principalmente, considerando que fue el primer intento de integración en América Latina. Tal y como intentamos mostrarlo, consideramos que la ALALC más que un fallido intento debe entenderse como un proyecto que ha dado la pauta para el surgimiento de otros, como son el Pacto Andino, la ALADI, el MCCA, etc.

Sin embargo esa primer experiencia no fue tomada en cuenta para la implementación de nuevos proyectos, ya que, se volvió a caer en los mismos errores cometidos por la ALALC; esto es, no se le concedió seriedad en las altas esferas gubernamentales de los países miembros del proceso integracionista. No se resolvieron problemas en cuanto a tiempo y a políticas económicas que se deberían adoptar conjuntamente para un mejor funcionamiento del bloque de países a integrarse. Es así, que en el marco de la ALADI surgió la idea de varias naciones, de crear un verdadero proyecto encaminado a una sólida integración económica. Ya que en la ALADI, aún con su entusiasmo, no han sabido cumplir con los objetivos que se encuentran plasmados en la Acta del Tratado de Montevideo de 1980.

Por otro lado, encontramos que el Mercosur es un modelo representativo de la visión comercialista, es decir, que se basa en el principio fundamental de que la ampliación de los espacios económicos se incrementará y permitirá competir con el resto del mundo a través del incremento de su eficiencia productiva. El Mercosur, como se ha visto, añade características novedosas en relación con los principios de integración. Ha dado un giro en la modalidad de integración, esto es, de gradual, flexible y progresiva ha pasado a una reducción lineal y automática en los niveles de protección arancelaria.

En el período de transición del Mercosur, se tuvieron que cumplir los plazos que habían acordado los países miembros; es decir, la creación de un mercado común. Además, logró sobrevivir a una difícil etapa de transición que lo llevó originalmente a crear una zona de libre comercio y finalmente a consolidar una unión aduanera en enero de 1995.

Con la solución dada a los distintos problemas que surgieron en el período de consolidación de la unión aduanera, principalmente la implementación de un Arancel Externo Común; el primero de enero de 1995 el Mercosur se aventura a una nueva etapa dirigida a la consolidación del Mercado Común Único para el año 2006.

Sin embargo, sus perspectivas no son tan fáciles como se piensa, ya que los cuatro países deben avanzar en temas fundamentales todavía sin resolver: aspectos laborales, unificación monetaria, bienes y servicios, la libre circulación de bienes capitales y de

personas. Además, el Mercosur debe afrontar un posible conflicto en la coordinación de las políticas macroeconómicas de los países miembros.

También debe considerarse que subsiste una asimetría en la interdependencia económica de Brasil ante sus socios, por lo que los demás países deben de lograr un mayor desarrollo interno. Por ello es necesario que se desvanezcan las diferencias antagónicas entre los objetivos de las estrategias nacionales, así como consolidar la estabilidad económica de los países. Una tarea difícil de cumplir, como lo demuestran experiencias previas.

El Tratado de Asunción prevé la inserción de nuevos miembros al Mercosur. Entre estos podemos mencionar la frecuente insistencia de Chile, Ecuador y Bolivia para formar parte de proyecto sudamericano de integración. Esto debido a que el Mercosur representa en estos momentos el cuarto bloque económico a nivel mundial; además que el gobierno intrazonal ha tenido grandes incrementos tanto al interior como al exterior.

Para el Mercosur, la entrada de estos países, principalmente Chile, representa una mayor ampliación comercial y geográfica; ya que, implicaría tener acceso al mercado de la Cuenca del Pacífico; sin embargo Chile a pesar de su insistencia por integrarse al Mercosur, tiene más interés en consolidar su intercambio comercial con EUA y formar parte del TLC, y en esto ha concentrado sus esfuerzos de negociación.

El Mercosur, que inició su proceso hace varios años, es una manera de decidir un tránsito común. Naturalmente, tiene sus características, sus condiciones, sus posibles obstáculos, sus complejidades... y sus peligros. Destacando como virtud fundamental, el que obliga a cada uno de los Estados integrantes a repensarse como país, a repensarse como experiencia colectiva y a mirar hacia el futuro, en un mundo que está cambiando vertiginosamente, y lo está haciendo, en particular, en el contexto de relaciones económicas, sociales y políticas internacionales.

Por lo tanto, el éxito del proyecto del Mercosur dependerá de la participación de amplios sectores y dependerá, también, de una organización institucional que pueda asumir y controlar el posible impacto de las acciones programadas sobre una diversidad de factores y condiciones económicas y sociales preexistentes en la región.

BIBLIOGRAFÍA.

- Aguilar Monteverde, Alfonso. Teoría y política del desarrollo latinoamericano, UNAM, México, 1967.
- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. ALADI: estructura y evaluación del comercio regional., Montevideo, 1988.
- Ayza, Juan. et al., América Latina: integración económica y sustitución de importaciones., F.C.E., México, 1975.
- Balassa, Bela. Teoría de la Integración Económica., Ed. UTEHA, Buenos Aires, 1969.
- Bekerman, Martha. Mercosur: la oportunidad y el desafío., Legaba, Buenos Aires, 1992.
- Bouzas, Roberto y Lustig, Nora Claudia. Liberalización comercial e integración regional de NAFTA a Mercosur., Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992.

- Calderón Martínez, Antonio. De la ALALC al Mercado Común., SELA, México, 1965.
- Cevallos, Gonzalo. Integración Económica de América Latina., F.C.E. México, 1971.
- Chaparro Alfonso, Julio. ALADI: el nuevo orden de la integración regional., Ed., I.P. Publicaciones G.A., Venezuela, 1981.
- Cortés Guzmán, Armando. La Estructura Política de la ALALC, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1974.
- Ekmekdjain, Miguel Ángel. Hacia la República latinoamericana, Mercosur, Tratado de Asunción, Tratado de Montevideo, 1980, ALADI., Ed., Depalma, Buenos Aires, 1991.
- García Reinoso, Plácido. Integración Económica Latinoamericana., SELA, México, 1965.
- Inter-American Development Bank., Factores para la integración latinoamericana., F.C.E., México, 1966.
- Maira, Luis. Los Experimentos del Cono Sur y la Política de Estados Unidos., CIDE, México, 1982.
- Martínez Le Clainche, Roberto. La ALALC/ALADI., El Colegio de México, México, 1984.
- Mathis, F. John. Integración Económica en América Latina. El progreso y los problemas de la ALALC., Ed., Diana, México, 1971.
- Mercosur 93. Antecedentes, procesos y perspectivas., Ed. Hanns-Seidel, Universidad Austral, Argentina-Paraguay, 1993.
- Minsburg, N. et al. El Mercosur, un problema complejo., Centro Editor A.L.S.A., Buenos Aires, 1993.

- Política y cultura: Configuraciones del mundo actual., UAM-Xochimilco, México, invierno/ primavera de 1993.
- Porta, Fernando: Argentina frente a la economía mundial, el Mercosur y las experiencias de integración, perspectivas para los trabajadores., Instituto de Estudios sobre Estado y Participación, Buenos Aires, 1992.
- Ramos, Joseph Rafael . Estabilización y liberación económica en el Cono Sur., ONU, Santiago, Chile, 1984.
- _____ . Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina., F.C.E., México, 1989.
- Sarmiento García, Jorge H. y Farrando , Ismael., Procesos de Integración y Mercosur., Depalma, Buenos Aires, 1994.
- Seminario sobre el control político en el Cono Sur., Siglo XXI, México, 1978.
- Tamames, Ramón. Estructura Económica Internacional., Alianza, México, 1991.
- Urquidi, Víctor L. Teoría , realidad y posibilidad de la ALALC en la integración económica latinoamericana., El colegio de México, México, 1966.
- _____ . Trayectoria del mercado común latinoamericano., CEMLA, México, 1960.
- _____ y Vega Cánovas, Gustavo. Unas y otras integraciones., El colegio de México, México, 1991.
- Wionczek, Miguel Ángel. Integración de América Latina: experiencias y perspectivas., F.C.E., México, 1972.

ARTÍCULOS DE REVISTAS.

- Anchordoqui, Enrique. “La ALALC, sus actividades y una propuesta de preferencia arancelaria” en Integración Latinoamericana, N° 33, marzo, Buenos Aires, 1979.
- Aragão, José María. “El arancel externo común del Mercosur” en Integración Latinoamericana, N° 187-188, marzo-abril, Buenos Aires, 1993.
- Astori, Danilo. “Mercosur: situación y perspectivas”, Realidad Económica, N° 101, Buenos Aires, julio-agosto, 1991.
- Bacha, Edmar L. “Venezuela y el Grupo andino: el problema y las alternativas” en Trimestre Económico, N° 145, México, enero-marzo, 1970.
- Barbosa , Rubens Antonio. “Diez años de la ALADI: lecciones y perspectivas” en Integración Latinoamericana, N° 160, septiembre, Buenos Aires, 1990.
- Behar , Jaime. “Una interpretación crítica de la integración latinoamericana” en Comercio Exterior, N° 5, mayo, México, 1980.
- Cambiaso, Jorge E. “Reflexiones acerca de la Integración Latinoamericana y la iniciativa de las Américas” en Trimestre Económico, N° 233, México, enero- marzo, 1992.
- Castro Escudero, Alfredo. “El Mercosur, contra viento y marea” en Comercio Exterior, 44: noviembre 1994, México, N° 11.

- Constantino, Ianni: “La crisis de la ALALC y las corporaciones transnacionales” en Comercio Exterior, 30: diciembre 1980, México, N° 12.
- Chudnousky, Daniel y Porta, Fernando. “En torno a la integración económica argentina-brasileña” en Revista de la CEPAL, N° 39, Chile, diciembre 1989.
- Ffrench-Davis M. Ricardo. “El Pacto Andino: un modelo original de la integración” en Trimestre Económico, vol. 43, N° 170, México, abril-junio, 1973.
- Gana, Eduardo. “Coordinación de políticas en la integración latinoamericana ¿necesidad o utopía?” en Comercio Exterior, 42:, agosto 1992, México, N°8.
- González, Florencia. “Solución de conflictos en un sistema de integración: los casos del Mercosur y la C.E.E.” en Integración Latinoamericana, N° 185, Buenos Aires, 1992.
- Grados, Alfonso. “El grupo andino y su plan de acción ante recientes iniciativas integracionistas” en Integración Latinoamericana., N° 176, Buenos Aires, marzo 1992.
- Grunwald, Joseph. “El escabroso camino hacia la integración económica hemisférica. Análisis regional de antecedentes orientados al futuro” en Trimestre Económico, Vol. LX(3), N° 239, México, julio-septiembre, 1993.
- Halperin, Marcelo. “El Mercado Común del Sur y un nuevo sistema regional de relaciones económicas multilaterales” en Integración Latinoamericana, N° 167, mayo, México, 1991.
- _____ . “La armonización de políticas económicas en el futuro de la ALADI” en Integración Latinoamericana , N° 160, Buenos Aires, septiembre, 1990.
- Jaguaribe, Helio. “La integración Argentina-Brasil” en Integración Latinoamericana, N° 129, Buenos Aires, diciembre, 1976.

- Kisić W, Drago. “El proceso de armonización de política nacional en el Grupo Andino” en Integración Latinoamericana, N° 176, Buenos Aires, marzo, 1992.
- “La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: Una evaluación de sus logros y fracasos” en Integración Latinoamericana, N° 42, Buenos Aires, diciembre 1979.
- “Las Relaciones Económicas Internacionales de América Latina y la Cooperación Regional” en Estudios e Informes de la CEPAL., ONU, Santiago, Chile, 1985.
- Magariños, Gustavo. “Primer decenio de la ALADI: Principios e Instituciones” en Integración Latinoamericana, N° 160, Buenos Aires, septiembre, 1990.
- Martinera-Mantel, Ana M. “Integración y Desarrollo Económico” en Trimestre Económico, Vol. XXVI, N° 142, México, abril-junio, 1969.
- Mercado Común del Sur, de Exámen de la situación económica de México, vol.67, No.786, mayo, 1991, p.p. 227-231.
- “Mercosur: Educación. Protocolo de intenciones” en Integración Latinoamericana, N° 177, Buenos Aires, abril, 1992.
- “Mercosur rumbo a la unión aduanera” en Comercio Exterior, 44, México, septiembre 1994, N° 9.
- Mesquita Machado, João Basco. ”Integración económica y arancel aduanero común en el Cono Sur” en Integración Latinoamericana, N°167, Buenos Aires, mayo, 1993.
- Mohar Betancourt, Gustavo. “Perspectivas de la ALALC: un reto para México” en Comercio Exterior, 30: mayo 1980, México, N° 5.
- Ondarts, G. “La nueva integración” en Integración Latinoamericana, N° 175, Buenos Aires, enero-febrero,1992.

- Olcese, Haroldo J. “Creación de un mercado común de minerales y metales entre los países que integran la ALALC” en Trimestre Económico., Vol. XXI, N° 123, México, julio-septiembre, 1964.
- Parra-Peña, Isidro. “Dos trabajos sobre el Grupo Andino” en Comercio Exterior., 30: mayo 1980, México, N° 5.
- P. Avery, William-James D. Cochrane “El Mercado Común Andino: un enfoque subregional de la integración” en Foro Internacional, Vol. 12, México, 1972, N° 47,
- Quijandría Salmón, Jaime. “ALADI 1980-1990: dificultades para orientar un proceso que empezó mal” en Integración Latinoamericana, N° 160, Buenos Aires, septiembre, 1990.
- Salgado Peña-Herrera, Germánico. “Progresos y problemas de la integración económica: una visión de conjunto” en Trimestre Económico, Vol. 51, N° 204, México, octubre-diciembre, 1984.
- SELA. “La iniciativa de las Américas: evaluación y perspectivas” en Comercio Exterior, 42: marzo 1992, México, N° 3.
- Tomassini, Luciano. “Elementos para un estudio sobre los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina” en Comercio Exterior, 27:., febrero 1977, México, N°2.
- Urquidi, Víctor L. “Integración Latinoamericana y Planeación” en Foro Internacional. Vol. 7, México, julio-diciembre, 1966.

- Wionczek, Miguel Ángel. “La evaluación del Tratado de Montevideo 1980 y las perspectivas de las acciones de alcance parcial de la ALADI” en Integración Latinoamericana, N° 150, Buenos Aires, septiembre, 1980.
- Witker, Iván. “Buenos Aires-Colonia: El Puente del Mercosur”., Expansión. vol.24, No.593, México, junio, 1992, p. 31.

NOTAS PERIODÍSTICAS.

- Excélsior, agosto, 1994.
- Excélsior, diciembre, 1994.
- Novedades, diciembre, 1994.
- Excélsior, enero, 1995.