



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

PROGRAMA BECAS

INFORME DE INVESTIGACIÓN

LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA, DESDE LOS AÑOS CINCUENTA A LA ACTUALIDAD

JAIME ESTAY REYNO

Concurso 2012 *Integración regional en el siglo XXI*

Programa de Becas CLACSO-Asdi de promoción de la investigación social

www.clacso.org

ÍNDICE

Índice de cuadros	iii
Índice de gráficos	vi
Índice de siglas y acrónimos	ix
I.- Introducción	1
II.- El funcionamiento de la economía mundial, desde la posguerra hasta los inicios del presente siglo	7
II.1.-Tendencias relevantes en el desenvolvimiento económico global	7
II.1.1.- El auge de la posguerra y el deterioro posterior de la economía mundial.	7
II.1.2.- La situación de la economía estadounidense.	25
II.1.3.- El orden monetario y financiero internacional; la ruptura de Bretton Woods y la situación posterior.	40
II.2.- Multilateralismo y regionalización en el comercio internacional, durante el periodo.	57
II.2.1.- El movimiento internacional de mercancías y el orden comercial multilateral.	57
II.2.2.- Los países atrasados en el orden comercial multilateral	65
II.2.3.- Las tendencias a la regionalización del comercio internacional y los avances de la integración europea.	77
III.- El escenario económico latinoamericano y caribeño y las dos primeras etapas de la integración regional: de la integración en el modelo ISI, a la integración en el modelo neoliberal.	102
III.1.- Un breve mirada panorámica al comportamiento de las economías de la región en la segunda mitad del siglo XX y los inicios del siglo XXI.	102
III. 2.- Las formulaciones y los avances de la integración regional, en el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones.	112
III.2.1.- La situación de las economías latinoamericanas y la formulación del modelo ISI.	112
III.2.2.- La ubicación de la integración en el modelo ISI, y las tareas para avanzar hacia ella.	122
III.2.3.- Los mecanismos de integración creados en el marco del modelo ISI.	150
III.2.3.1.- La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio/Asociación Latinoamericana de Integración (ALALC/ALADI).	150
III.2.3.2.- El Mercado Común Centroamericano (MCCA).	167
III.2.3.3.- El Grupo Andino/Comunidad Andina (CAN).	180
III.2.3.4.- La Comunidad del Caribe (CARICOM).	196
III.2.4.- Un breve agregado sobre el desempeño de los mecanismos de integración en el modelo ISI.	202

III.3- La integración regional en el modelo neoliberal.	210
III.3.1.- La crisis del modelo ISI y de su patrón integrador, y la imposición del neoliberalismo.	210
III.3.2.- El “relanzamiento” de la integración desde los años 90: la puesta en marcha del MERCOSUR y el desempeño de los demás mecanismos de integración.	221
III.3.2.1.- Creación y desenvolvimiento del MERCOSUR.	221
III.3.2.2.- La trayectoria de los restantes mecanismos	237
i) El camino de los Tratados de Libre Comercio	238
ii) El desempeño de los mecanismos de integración	245
III.3.3.- Libre comercio e integración en el modelo neoliberal: la propuesta de “regionalismo abierto”	262
IV.- La crisis actual del capitalismo, los cambios en el escenario regional y los nuevos contenidos de la integración.	271
IV.1.- La crisis sistémica presente desde 2007-2008, las estrategias para enfrentarla y los reacomodos en marcha.	271
IV.1.1.- El estallido y desenvolvimiento de la crisis	272
IV.1.2.- Las estrategias desarrolladas frente a la crisis	282
IV.1.3.- Cambios en la estructura piramidal de países	288
IV.2.- América Latina y El Caribe, en su funcionamiento interno y frente a la crisis global del capitalismo y a las estrategias multilaterales en marcha.	293
IV.3.- Los rumbos de la integración regional en el transcurso del nuevo siglo.	302
IV.3.1.- La continuidad de la estrategia aperturista y La Alianza del Pacífico.	302
IV.3.2.- Los nuevos contenidos en la integración y su correspondencia con los cambios de la situación regional y mundial.	309
IV.3.2.1.- La Alianza Bolivariana Para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP).	313
IV.3.2.2.- La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	328
IV.3.2.3.- La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).	342
Bibliografía	359
Cuadros Anexos	386

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro II.1. Posguerra hasta la actualidad: duración de las caídas cíclicas en EE.UU., según el NBER	12
Cuadro II.2. El capitalismo desarrollado y América latina, en las crisis cíclicas de los años setenta y ochenta (tasas promedio anual de crecimiento)	13
Cuadro II.3. Crédito interno como porcentaje del producto interno bruto para los principales países industrializados, 1951-2007	18
Cuadro II.4. Distribución de votos en el Banco Mundial, y de cuotas y votos en el FMI (en porcentajes del total)	44
Cuadro II.5. Rondas de negociación del GATT/OMC	63
Cuadro II.6. OMC: disposiciones sobre trato especial y diferenciado por tipo y por acuerdo	69
Cuadro II.7. Participación en las exportaciones mundiales, 1970-2012 (en porcentajes del total mundial de exportaciones)	84
Cuadro II.8. Principales acontecimientos en el desenvolvimiento de la integración Europea	87
Cuadro II.9. Referencias al principio de autonomía de las instituciones europeas, en el Tratado de Lisboa	90
Cuadro II.10. Organismos de la unión europea	94
Cuadro II.11. Las instituciones europeas y sus funciones principales	95
Cuadro III.1. Algunos indicadores sociales de América Latina y el Caribe, 1980-2012	110
Cuadro III.2. 6 Países desarrollados y 6 países de América Latina, fluctuaciones máximas del PIB 1929-1938 (máxima disminución porcentual del pico a la hondonada, sobre la base de datos anuales)	115
Cuadro III.3. Índices del comercio exterior 1928, 1932 y 1939. Promedio regional y 12 países de América Latina	116
Cuadro III.4. Composición de las exportaciones de América Latina y el Caribe, varios años entre 1900 y 1959	122
Cuadro III.5. Principales acontecimientos en el desenvolvimiento de la ALALC-ALADI, desde su creación y hasta fines de los años 80	150
Cuadro III.6 Principales acontecimientos en el desenvolvimiento del Mercado común Centroamericano- Sistema de la integración Centroamericana, desde su creación y hasta fines de los años 80	168
Cuadro III.7. Principales acontecimientos en el desenvolvimiento de la Comunidad Andina, desde su creación y hasta fines de los años 80	180
Cuadro III.8. Principales acontecimientos en el desenvolvimiento de la CARICOM, desde su creación y hasta fines de los años 80	196
Cuadro III.9. América Latina y el Caribe: composición de las exportaciones por tipo de productos, 1970, 1980 y 1990	206
Cuadro III.10. Promedio de América Latina y algunos países: indicadores de comportamiento interno 1981-1992	211
Cuadro III.11. Comportamiento del comercio de América Latina: 1981-1992 (Tasas promedio anual de crecimiento)	212
Cuadro III.12. Promedio de América Latina. Indicadores de costos sociales de la crisis de los años 80	213

Cuadro III.13. 12 países de América Latina: participación de la remuneración de los asalariados en la producción global, 1960-1989 (Porcentajes del PIB a precios de mercado)	214
Cuadro III.14. América Latina en la economía mundial: 1982-1991	214
Cuadro III.15. América Latina. Deuda externa pública, privada garantizada y privada no garantizada: desembolsos, pagos y transferencias netas, 1982-1991 (millones de dólares y porcentajes)	216
Cuadro III.16. Principales acontecimientos en el desenvolvimiento del MERCOSUR	221
Cuadro III.17. Acuerdos de libre comercio entre países de América Latina y el Caribe (a diciembre de 2013)	238
Cuadro III.18. Acuerdos de libre comercio de países de América Latina y el Caribe con países externos a la región (a diciembre de 2013)	240
Cuadro III.19. Tratados bilaterales de inversión (TBI) firmados por los países de América Latina y el Caribe (ALC) (a octubre de 2013)	242
Cuadro III.20. Comparación de los apartados sobre requisitos de desempeño, en el ALCA y tres Tratados firmados por EE.UU. y países de América Latina y el Caribe.	244
Cuadro III.21. Principales acontecimientos en el desenvolvimiento del Mercado Común Centroamericano- Sistema de la Integración Centroamericana, desde los años noventa en adelante	246
Cuadro III.22. Principales acontecimientos en el desenvolvimiento de la Comunidad Andina, desde los años noventa en adelante	251
Cuadro III.23. Principales acontecimientos en el desenvolvimiento de la CARICOM, desde los años noventa en adelante	254
Cuadro III.24. Principales acontecimientos en el desenvolvimiento de la ALADI, desde los años noventa en adelante	257
Cuadro IV.1. G20 vs. Naciones Unidas: presencia de temas relevantes sobre la crisis mundial	287
Cuadro IV.2. Indicadores de comportamiento de exportaciones por destino, 20 países de América Latina y el Caribe, 2003-2012 (Tasas promedio anual de crecimiento)	297
Cuadro IV.3. Principales acontecimientos en el desenvolvimiento de la Alianza del Pacífico	303
Cuadro IV.4. Principales acontecimientos en el desenvolvimiento del ALBA-TCP	313
Cuadro IV.5. Principales acontecimientos en el desenvolvimiento de la UNASUR	329
Cuadro IV.6. Principales acontecimientos en el desenvolvimiento de la CELAC	342
Cuadro IV.7. Documentos resultantes de la cumbre de Venezuela de la CELAC	349
Cuadro IV.8. Temas y líneas de acción prioritarias en la I cumbre de la CALC, el plan de acción de Montego Bay, la cumbre de la unidad, la cumbre de Caracas y las cumbres de la CELAC	353
Cuadros en anexo	
Cuadro Anexo 1. Información básica y estructura institucional del	386

MERCOSUR (a marzo 2014)	
Cuadro Anexo 2. Información básica y estructura institucional del SICA (a marzo 2014)	387
Cuadro Anexo 3. Información básica y estructura institucional de la CAN (a marzo 2014)	388
Cuadro Anexo 4. Información básica y estructura institucional de la CARICOM (a marzo 2014)	389
Cuadro Anexo 5. Información básica y estructura institucional de la ALADI (a marzo 2014)	390
Cuadro Anexo 6. Información básica y estructura institucional de la Alianza del Pacífico (a marzo 2014)	391
Cuadro Anexo 7. Información básica y estructura institucional de la ALBA-TCP (a marzo 2014)	392
Cuadro Anexo 8. Información básica y estructura institucional UNASUR (a marzo 2014)	393
Cuadro Anexo 9. Información básica y estructura institucional de la CELAC (a marzo 2014)	394

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico II.1. Comportamiento decenal del Producto Interno Bruto, 1951-2012	8
Gráfico II.2. Comportamiento anual del PIB, 1960-2013	10
Gráfico II.3. Comportamiento del PIB per cápita, 2001-2012	11
Gráfico II.4. Comportamiento de la producción industrial de algunos países desarrollados, 1958-2012	16
Gráfico II.5. Tasas de desempleo en los países del grupo de los siete, 1960-2011	17
Gráfico II.6. Activos financieros globales y producto bruto mundial 1980-2008 (Billones de dólares, tasas de cambio de 2008)	21
Gráfico II.7. Frecuencia de crisis bancarias, sistémicas o de otra índole, en países de la OCDE y el resto del mundo	21
Gráfico II.8. La tendencia a la disminución de los ingresos salariales como porcentaje del ingreso nacional, 1979-2006	22
Gráfico II.9. La divergencia entre regiones en los ingresos mundiales, 1950-2007 (en porcentajes del ingreso por habitante en los Estados Unidos)	24
Gráfico II.10. EE.UU. Comportamiento quinquenal del PIB y del PIB per cápita, 1960-2000	26
Gráfico II.11. Estados Unidos: deuda pública y saldos de ingresos-gastos del gobierno federal, 1946-2012	27
Gráfico II.12. Estados Unidos: saldos de la cuenta corriente, 1960-2012	29
Gráfico II.13. EE.UU Saldo del movimiento de activos y pasivos (excluidos derivados financieros), 1960-2012	30
Gráfico II.14. EE.UU.: Gasto en sueldos y salarios como porcentaje del PIB, 1939-2012	31
Gráfico II.15. EE.UU. Ganancias de las empresas, 1959-2011 (después de impuestos, con valoración de inventarios y ajustes de consumo de capital)	32
Gráfico II.16. EE.UU. Ganancias de las empresas, como % del ingreso nacional, 1947-2012	33
Gráfico II.17. Participación de EE.UU. en los totales mundiales, 1960-2011.	35
Gráfico II.18. Cambios en legislaciones nacionales sobre tratamiento a la inversión extranjera, 1991-2012	49
Gráfico II.19. Tendencias en los acuerdos internacionales de inversión, 1983-2012	50
Gráfico II.20. Comportamiento de la inversión fija mundial y de las corrientes financieras internacionales, 1970-2008	55
Gráfico II.21. Participación de la IED en el PIB mundial y en la inversión global, 1970-2012	56
Gráfico II.22. Comportamiento del PIB mundial y de las exportaciones totales, 1950-2011	58
Gráfico II.23. Comercio (Exportaciones más importaciones) como % del PIB, 1960-2012	58
Gráfico II.24. Crecimiento en valor de las exportaciones mundiales, 1950-2011	59
Gráfico II.25. Acuerdos regionales vigentes, notificados ante el GATT/OMC, 1948-2013 (por año de entrada en vigor)	80

Gráfico II.26. Acuerdos notificados ante el GATT/OMC, por tipo de notificación, septiembre 2013	81
Gráfico II.27. Acuerdos notificados ante el GATT/OMC, por tipo de compromiso, septiembre 2013	82
Gráfico II.28. Comercio Intrabloque, como % del comercio total de cada bloque, 1970-2012	85
Gráfico III.1. Participación de América Latina en los totales mundiales, 1970-2011	103
Gráfico III.2. América Latina (19 países): Comportamiento de distintos indicadores, 1950-2008 (dólares a precios constantes de 2000)	105
Gráfico III.3. PIB per cápita de 6 países, de América Latina y el Caribe, como % del promedio regional, 1950-2008.	106
Gráfico III.4. Comportamiento del Comercio de bienes de América Latina, 1950-2012	107
Gráfico III.5. América Latina y el Caribe, índices de precios de sus principales productos básicos de exportación, 1960-2008	108
Gráfico III.6. América Latina y el Caribe. Transferencia neta de recursos, 1950-2012	109
Gráfico III.7. Índice de Gini de la distribución del ingreso en algunas regiones del mundo, 1970-2000	112
Gráfico III.8. Algunos países de ALC, participación de las manufacturas en la producción de bienes, 1925-1965	117
Gráfico III.9. América Latina 1950-60. PIB e inversión por persona, y comercio internacional (con base en dólares de 2000)	124
Gráfico III.10. ALADI, Comercio total e intraesquema 1952-1980	154
Gráfico III.11. ALADI: utilización del mecanismo de compensación multilateral y créditos recíprocos, 1966 a 1980	167
Gráfico III.12. MCCA, Comercio total e intraesquema 1960-1980	176
Gráfico III.13. MCCA: utilización de la Cámara de compensación, 1962 a 1987	180
Gráfico III.14. CAN, Comercio total e intraesquema 1970-1980	195
Gráfico III.15. CARICOM, Comercio total e intraesquema 1970-1980	202
Gráfico III.16. Exportaciones intraesquema como % de las exportaciones totales de cada esquema, 1981-90	217
Gráfico III.17. MERCOSUR, Comercio total e intraesquema 1980-2012	237
Gráfico III.18. Exportaciones intraesquema como % de las exportaciones totales de cada esquema, 1991 en adelante	246
Gráfico III.19. ALADI: utilización del convenio de pagos y créditos recíprocos, 1981 en adelante	261
Gráfico IV.1. Previsiones del FMI para 2009	273
Gráfico IV.2. Comportamiento anual del PIB, 2007-2013	274
Gráfico IV.3. Producción Industrial 2006-2013	275
Gráfico IV.4. Balance fiscal y deuda del Gobierno Central, 2008-2013 (porcentaje del PIB)	276
Gráfico IV.5. Tasas de desempleo, 2008-2013	278
Gráfico IV.6. Participación de los países desarrollados y los países atrasados en el PIB mundial, 1970-2012	289

Gráfico IV.7. Participación de los países desarrollados y los países atrasados en la IED mundial, 1970-2012	290
Gráfico IV.8. Participación de los países desarrollados y los países atrasados en el comercio internacional, 1970-2012	291
Gráfico IV.9. Participación de los BRICS en los totales mundiales, 1970-2012	292
Gráfico IV.10. América Latina y el Caribe. Crecimiento de la actividad económica 2003-2011	294
Gráfico IV.11. Composición de las exportaciones de A Latina y de América del Sur, 1995-2012	295
Gráfico IV.12. Comercio de América Latina y el Caribe con China, 1995-2012 (millones de dólares y porcentajes)	296
Gráfico IV.13. América Latina y el Caribe. Exportaciones y términos del intercambio, 2008-2013	298
Gráfico IV.14. Alianza del Pacífico, comercio total e intraesquema 2000-2012	308
Gráfico IV.15. Operaciones tramitadas por el Sucre, 2010.mayo 2013	327
Gráfico IV.16. ALBA-TCP, Comercio total e intraesquema 2000-2012	328
Gráfico IV.17. UNASUR, comercio total e intraesquema 2000-2012	341
Gráfico IV.18. CELAC, comercio total e intraesquema 2000-2012	355

ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAP: Acuerdo de alcance parcial (en la ALADI)
ACE: Acuerdo de complementación económica (en la ALADI)
ABACC: Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares
ACP: África, el Caribe y el Pacífico
ACR: Acuerdos Comerciales Regionales
ACU: Unidad Monetaria Asiática
AEC: Arancel Externo Común (del Sistema de la integración Centroamericana)
AELC: Asociación Europea de Libre Comercio
AGCS: Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios
AID (ROCAP): Oficina Regional para Centroamérica y Panamá de la Agencia Internacional de Desarrollo (de Estados Unidos)
AIG: Grupo Internacional Americano (de seguros y finanzas)
AII: Acuerdos Internacionales de Inversión
ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBAMED: ALBA medicamentos
ALBA: Alianza Bolivariana Para los Pueblos de Nuestra América
ALC: América Latina y el Caribe
ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas
ALIDES: Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica
AMI: Acuerdo Multilateral de Inversiones
ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
ATV: Acuerdo de Textiles y Vestido
BALBA: Banco del ALBA
BCE: Banco Central Europeo
BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica
BEA: Oficina de análisis económico (del Gobierno de EE.UU.)
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF: *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*
BM: Banco Mundial
BNP Banco Nacional de París
BPI (BIS): Banco de Pagos Internacionales
BRIC: Brasil, Rusia, India, China
BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CACR: Comité de Acuerdos Comerciales Regionales
CAF (CORANFO): Corporación Andina de Fomento
CALC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CAM: Comisión de Asuntos Monetarios (de la ALALC)
CAN: Comunidad Andina de Naciones
CCE: Comité de cooperación económica del Istmo Centroamericano
CARICOM: Comunidad del Caribe
CARIFORUM: Foro de Estados de los países de África, Caribe y Pacífico
CARIFTA: Asociación de Libre Comercio del Caribe
CAUCA: Código Aduanero Uniforme Centroamericano (del MCCA)
CCEICA: Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano

CEA: Consejo de asesores económicos (del Gobierno de EE.UU.)
 CDB: Banco de Desarrollo del Caribe
 CEAP: Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico
 CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero
 CEE: Comunidad Económica Europea
 CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
 CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
 CEPROBOL: Centro de Promoción Bolivia
 CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones
 CIES: Consejo Interamericano Económico y Social (de la OEA)
 CMR: Consejo Monetario Regional del Sucre
 COMIECO: Consejo de ministros de integración económica (de la SIECA)
 COSEFIN: Consejo Centroamericano de Ministros de Finanzas
 CPC: Comisión Parlamentaria Conjunta (del Mercosur)
 CPRC: Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (de la ALADI)
 CPFM: Consejo de Política Financiera y Monetaria (de la ALALC)
 CRPM: Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR
 CSME: Mercado y Economía Únicos (de la CARICOM).
 CSN (CASA): Comunidad Sudamericana de Naciones
 CT: Comisión Técnica (del Mercosur)
 DAES/UN Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas
 DEG: Derechos Especiales de Giro
 DICA: Derecho de Importación Centroamericano
 DOTS FMI: Estadísticas de las Direcciones del Comercio, del FMI
 DR-CAFTA: Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana
 ECOALBA-TCP: Espacio económico del ALBA-TCP
 ECOSOC: Consejo económico y Social (de las Naciones Unidas)
 EE.UU: Estados Unidos de América
 ESAPAC: Escuela Superior de Administración Pública de América Central
 ESCA: Estrategia de Seguridad de Centroamérica
 ETN: Empresas transnacionales
 EURATOM: Comunidad Europea de la Energía Atómica
 FAR: Fondo Andino de Reservas
 FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
 FLAR: Fondo Latinoamericano de Reservas
 FMI: Fondo Monetario Internacional
 FOCEM: Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (del MCCA)
 FOCER: Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
 FSE: Fondo Social Europeo
 G20: Grupo de los Veinte
 G7: Grupo de los siete
 GA Grupos Ad Hoc (del Mercosur)
 GAFI: Grupo de Acción Financiera en contra del lavado de dinero.
 GAFISUD: Grupo de Acción Financiera, integrado principalmente por países de América del Sur

GAN: Grupo de Alto Nivel (de la Alianza del Pacífico)
 GAO: Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamentales (de EE.UU.)
 GATT: Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
 GT: Grupo de Trabajo (del Mercosur)
 ICAP: Instituto Centroamericano de Administración Pública
 IED: Inversión extranjera directa
 IFI: Instituciones Financieras Internacionales
 IFS FMI: Estadísticas Financieras Internacionales, del FMI
 IIIRSA: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
 ILPES: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
 INTAL: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
 ISI: Industrialización sustitutiva de importaciones
 MCCA: Mercado Común Centroamericano
 MERCOSUR: Mercado Común del Sur
 NAM: Nóminas de Apertura de los Mercados (de la ALADI)
 NAMA: Acceso a mercados no agrícolas
 NBER: Oficina Nacional de Análisis Económico (de EE.UU.)
 NMF: Trato de Nación más favorecida
 NOEI: Nuevo Orden Económico Internacional
 OANDES: Objetivos Andinos de Desarrollo Social
 ODECA: Organización de Estados Centroamericanos
 SICA: Sistema de la Integración Centroamericana
 OEA: Organización de los Estados Americanos
 OCDE (OECD): Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
 OECE: Organización Europea para la Cooperación Económica
 OIC: Organización Internacional de Comercio
 OIT: Organización Internacional del Trabajo
 OMC: Organización Mundial de Comercio
 ONU: Organización de las Naciones Unidas
 OSC-SICA: Organismo Superior de Control, del Sistema de la Integración Centroamericana
 OTAN: *Organización del Tratado del Atlántico Norte*
 PAC: Política agrícola común (de la Unión Europea)
 PACA: Política Agrícola Centroamericana
 PAECA: Plan de Acción Económica para Centroamérica
 PAI: Plan de Acción Inmediata (del MCCA)
 PAP: Programa Automático de Pagos (de la ALADI)
 PAR: Preferencia arancelaria regional (de la ALADI)
 PARLASUR: Parlamento del Mercosur
 PDVSA: Petróleos de Venezuela S.A.
 PEC: Pacto de Estabilidad y Crecimiento (de la Unión Europea).
 PESC: Política Exterior y de Seguridad Común (de la Unión Europea)
 PIB: Producto interno bruto
 PICE: Programa de Intercambio y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil
 PIDS: Plan Integrado de Desarrollo Social (de la Comunidad Andina)
 PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
 SAI: Sistema Andino de Integración

SEBC: Sistema Europeo de Bancos Centrales
 SEFRO: Programa Regional de Seguridad Fronteriza en América Central
 SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
 SICA: Sistema de la Integración Centroamericana
 SICE: Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la OEA
 SIECA: Secretaría de Integración Económica Centroamericana
 SGP: Sistema Generalizado de Preferencias
 SUCRE: Sistema Unitario de Compensación Regional (del ALBA-TCP)
 TBI: Tratados Bilaterales de Inversión
 TCP: Tratado de Comercio de los Pueblos (del ALBA)
 TED: Trato Especial y Diferenciado
 TELESUR: Televisora del Sur
 TISCA: Tratado de la Integración Social Centroamericana
 TLC: Tratado de Libre Comercio
 TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte
 TM80: Tratado de Montevideo 1980 (de la ALADI)
 TPCE: Transformación Productiva con Equidad
 TPP: Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica
 TRIMs: Acuerdo Sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio
 TRIPs: Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio
 UE: Unión Europea
UEM: Unión Económica y Monetaria (De la Unión Europea)
 UEP: Unión Europea de Pagos
 UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas
 UNCTAD: Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
 UNCTADstat: Base de Datos Estadísticos de la UNCTAD
 UNSTAT: División de estadísticas de las Naciones Unidas
 WIR UNCTAD: Informe sobre las inversiones en el mundo, de la UNCTAD
 WDI BA: Indicadores del desarrollo Mundial, del BM
 WEU: Unión Europea Occidental
 WEO FMI: Perspectivas de la Economía Mundial, del FMI
 ZLC: Zona de Libre Comercio
 ZLCA: Zona de libre comercio andina

I.- Introducción

El presente texto, corresponde al trabajo realizado como resultado de la Beca de Investigación CLACSO-ASDI, recibida por el autor en el marco del concurso de proyectos “Integración regional en el siglo XXI”.

En los distintos capítulos que componen el material, se hace una revisión de la integración latinoamericana y caribeña, centrando la atención tanto en el comportamiento de los distintos mecanismos que se han creado en la región, como en el contexto regional y global en que ellos se han desenvuelto.

El segundo capítulo, que sigue a esta introducción, está dedicado a identificar algunos contenidos y debates respecto del desempeño económico mundial para el periodo que va desde el fin de la segunda guerra y hasta los inicios del siglo XXI, destacando de dicho desempeño aquellas tendencias que a nuestro juicio han sido centrales durante ese periodo, y que por ello han definido tanto el contexto global en que se ha dado la inserción internacional de las economías latinoamericanas y caribeñas, como la formulación y avance de los procesos de integración en la región.

Así, en la primera parte de ese capítulo se aborda el auge de la posguerra y el deterioro posterior de la economía mundial, la situación de la economía estadounidense y el orden monetario y financiero internacional desde la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods en adelante, en tanto que en la segunda parte del capítulo se revisa lo referido al multilateralismo y la regionalización en el comercio internacional, centrando la atención en la definición de dicho multilateralismo, en el papel de los países atrasados en esa definición y en las tendencias a la formación de bloques, con énfasis en la integración europea.

En el tercer capítulo, se aborda lo referido a la integración latinoamericana y caribeña durante los patrones de funcionamiento económico presentes en la región desde mediados del siglo pasado y hasta el primer quinquenio del presente siglo, esto es, primero en el marco de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) y después en el patrón neoliberal, identificando en cada caso el papel asignado a la integración, y revisando la creación y desempeño de los distintos mecanismos integradores a lo largo de ese periodo. Así, dicho capítulo inicia con un breve panorama del comportamiento de las economías de la región durante esas más de cinco décadas, para después centrarse en esos dos patrones de funcionamiento económico, asociándolos a dos etapas claramente diferenciables por las que ha atravesado la integración.

En lo que respecta al modelo ISI, se identifica brevemente tanto el contexto regional en que éste se inició, como los postulados que respecto de él fueron desarrollados por la recién creada Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), revisando a continuación los análisis y propuestas sobre la integración regional que se formularon en el marco de dichos postulados, luego de lo cual se presentan algunos de los rasgos básicos de la estructura y desenvolvimiento de los mecanismos de integración creados en los años sesenta y setenta, identificando el periodo de 1960 a los años ochenta como correspondiente a una primera etapa de la integración latinoamericana y caribeña.

En lo que se refiere al patrón neoliberal, se revisa su aparición desde los años ochenta –en el contexto del profundo deterioro regional que marcó el agotamiento definitivo del patrón ISI– y su posterior desenvolvimiento, identificando como elementos centrales a los procesos de liberalización, de privatización y especialmente de apertura, y ubicando en ese marco los roles asignados a la integración regional y a la firma de tratados de libre comercio como parte del nuevo patrón, para identificar después las modalidades asumidas por los mecanismos integradores previamente existentes, así como por el MERCOSUR, y concluir con una revisión crítica de la propuesta de “regionalismo abierto” en que esos roles fueron plasmados para esa segunda etapa de la integración latinoamericana y caribeña.

El cuarto capítulo del presente texto, está dedicado a analizar la situación mundial y regional reciente, y los cambios en proceso que en ese contexto se han venido dando respecto de la integración latinoamericana y caribeña. En lo que respecta al ámbito mundial, desde luego que el acento está puesto en la crisis presente desde 1998, de la cual se revisan algunas de sus principales causas y manifestaciones y su muy clara continuidad, así como las medidas que frente a ella se han venido adoptando sobre todo por parte del Grupo de los Veinte (G20), destacando la insuficiencia de dichas medidas y el alto grado en que ellas mantienen la estructura y los graves problemas del orden monetario y financiero internacional, permitiendo con ello que dicho orden se mantenga como fuente de desequilibrios y crisis sistémicas y empujando por tanto a la construcción de espacios regionales como alternativa frente al desorden global.

En lo que se refiere a la situación regional y al desenvolvimiento reciente de la integración latinoamericana y caribeña, en el texto se destacan los importantes cambios que en esos dos ámbitos se han venido dando en lo que va del presente siglo. Por una parte, la mayor diversidad de escenarios políticos nacionales, respecto de la relativa “uniformidad neoliberal” de las décadas previas, y en particular la llegada de los llamados “gobiernos progresistas” que han surgido de la inconformidad social y de la consiguiente construcción de alternativas ante el neoliberalismo. Por otro lado, a partir tanto de las notorias insuficiencias de los procesos previos de integración, como de la definición de nuevas estrategias de inserción internacional desarrolladas en particular desde esos gobiernos, y de las exigencias derivadas del escenario sistémico, se revisan los nuevos rumbos que ha ido tomando la integración regional en lo que se perfila como una tercera etapa, la cual incluye tanto la continuidad de las estrategias aperturistas y de inserción global y regional por parte de algunos gobiernos como, sobre todo, la ruptura con esas esas estrategias y el desarrollo de esfuerzos por hacer avanzar a la integración en nuevas direcciones.

En función de lo anterior, se identifican los principales rasgos que están presentes en los mecanismos que se han creado desde 2004 en adelante: por una parte, la Alianza del Pacífico como expresión más significativa de la continuidad de la estrategia aperturista y, por otra parte, la Alianza Bolivariana Para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP); la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), como expresiones de la búsqueda de un nuevo tipo de integración, incluyendo una identificación de las distintas limitaciones y problemas a que ellos están sujetos, asumiendo que en esos tres mecanismos en buena medida se plasman –si bien de manera diferenciada– los nuevos rumbos que en su tercera etapa ha venido tomando la integración latinoamericana y caribeña.

En los capítulos que forman el texto, se ha buscado que en el abordaje del tema estén presentes un conjunto de énfasis, algunos de los cuales creemos conveniente hacer explícitos de manera breve en esta introducción. Dos de ellos se refieren por una parte al tratamiento del contexto en que se ha desenvuelto la integración regional, y por la otra a la relación existente entre dicho desenvolvimiento y las formulaciones teóricas dominantes que sobre ella se han ido elaborando.

En lo que respecta a lo primero, en el tratamiento de las etapas que a nuestro juicio han estado presentes en el desenvolvimiento de la integración regional desde los años sesenta en adelante, se ha enfatizado la vinculación existente entre dicho desenvolvimiento y la situación prevaleciente tanto en la economía mundial, como en el funcionamiento interno de los países latinoamericanos y caribeños, por considerar que desde esos dos espacios se han definido para la integración regional no sólo sus rasgos globales, sus orientaciones básicas, sus márgenes generales de acción y sus principales límites, sino también los cambios principales que ella ha tenido desde los años sesenta a la fecha, mismos que a lo largo del texto hemos sintetizado al argumentar la existencia durante esas décadas de tres etapas de la integración regional.

Desde esa perspectiva, cada una de esas tres etapas se ha correspondido con un determinado escenario presente en esos dos ámbitos, y ese vínculo intenta ser desarrollado y destacado a lo largo del texto. Así:

- La primera etapa de la integración se corresponde con el escenario mundial de la posguerra –de auge y deterioro posterior de los niveles globales de actividad, de la hegemonía estadounidense ejercida primero sin cortapisas y luego con crecientes dificultades, de definición del orden internacional bajo esa hegemonía y de tendencia incipiente a la formación de bloques económicos coexistiendo con el multilateralismo– y con la vigencia en la región del patrón de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), desde el cual se asignó a la integración un conjunto de roles cuyo cumplimiento debía facilitar la continuidad y consolidación de esa forma de funcionamiento, lo que en definitiva ocurrió de manera muy parcial, agotándose esa primera etapa en correspondencia con la crisis del patrón ISI de los años ochenta.
- La segunda etapa de la integración regional, en el plano mundial se corresponde con el fin de la “guerra fría”, con la imposición del neoliberalismo –y de los postulados del “Consenso de Washington” para los países atrasados–, con la atenuación del deterioro hegemónico estadounidense, con el arranque de la Organización Mundial de Comercio seguido por problemas crecientes en las negociaciones comerciales multilaterales, y con el llamado “nuevo regionalismo”, en tanto que en el espacio latinoamericano y caribeño esa segunda etapa, está también claramente ubicada en el marco del patrón neoliberal y de los consiguientes procesos de apertura privatización y liberalización del funcionamiento económico, como parte de los cuales se asignaron nuevos roles a la integración, que a nuestro juicio implicaron relegarla a un plano claramente secundario, de mero complemento a la apertura, sin que ni siquiera esos disminuidos roles fueran cumplidos.
- La tercera etapa de la integración regional, que a nuestro juicio se inicia desde mediados de la década pasada, en el plano mundial se ha venido correspondiendo con la

crisis iniciada en 2008, la cual abarca diversos ámbitos del funcionamiento sistémico y está todavía en pleno desenvolvimiento, derivándose de ella cambios profundos que giran en torno a los límites del patrón neoliberal –e incluso del capitalismo–, al deterioro redoblado del orden monetario, financiero y comercial internacional, a la insuficiencia de las medidas nacionales y multilaterales aplicadas para enfrentar la crisis y a modificaciones significativas en el ejercicio hegemónico y en la estructura piramidal de países.

En el ámbito del funcionamiento de las economías latinoamericanas y caribeñas, en esa tercera etapa se tienden a asignar a la integración regional contenidos que en términos generales la alejan del aperturismo amparado en el “regionalismo abierto”, los cuales expresan los cambios que en los escenarios políticos y sociales se han venido concretando en la región, si bien en esa tercera etapa la mayor diversidad que hoy está presente en la región se traduce en una notoria heterogeneidad en los fines que desde dichos escenarios se asignan a la integración, coexistiendo desde posturas de continuidad y profundización del regionalismo abierto, hasta posturas de ruptura con ese regionalismo y de construcción –no exenta de importantes problemas e incertidumbre– de una integración puesta al servicio de otros objetivos e intereses y transformada en una herramienta de consolidación de los cambios que se abren paso en la región.

En lo que se refiere a la relación existente entre el desenvolvimiento de la integración regional y las formulaciones teóricas dominantes que sobre ella se han ido elaborando, a lo largo del texto se ha intentado presentar con cierto detalle esas formulaciones, para cada una de las tres etapas de la integración, en el entendido de que a través de esa presentación es posible avanzar en la identificación no sólo de los objetivos, instrumentos, márgenes de acción y límites que en cada etapa le han sido asignados a la integración, sino también de los vínculos que en cada caso se han establecido entre, por una parte, esos rumbos buscados para la integración y, por otra parte, tanto el escenario internacional como los proyectos y estrategias nacionales en marcha.

Ese seguimiento que hemos buscado presentar de las formulaciones sobre la integración, además de facilitar la identificación de los fines que a ella le han sido asignados, de la “funcionalidad” de la integración en el marco de las estrategias nacionales, y de las lecturas prevalecientes sobre el escenario internacional, apunta también a destacar otros dos elementos referidos a dichas formulaciones: sus niveles de elaboración y sus intentos de dar cuenta de la especificidad de las situaciones nacionales y de la situación regional prevalecientes en cada una de las etapas de la integración.

No es nuestra intención adelantar aquí las conclusiones que al respecto tenemos, mismas que esperamos se vayan desprendiendo de la propia lectura del texto, pero si interesa destacar desde ya que, entre las formulaciones dominantes que en cada una de las tres etapas se han elaborado sobre la integración, en los dos sentidos recién mencionados las diferencias a nuestro juicio son sustanciales, en parte correspondiendo a la mayor o menor importancia asignada a la integración en cada etapa, en parte como derivación de la presencia o no de un pensamiento regional propio vs la asimilación de las teorías metropolitanas al uso, y en parte también, en lo que respecta a los años recientes, a un ritmo de cambios a nivel sistémico, en la región y en la propia integración, cuya celeridad va

generando atrasos y deudas no saldadas en el ámbito de la teorización y la formalización de propuestas por parte del pensamiento social contemporáneo en la región.

Para concluir con esta suerte de “advertencias introductorias”, queremos también hacer explícitos otros dos énfasis que están presentes en los distintos capítulos de este texto.

El primero de ellos, se refiere al momento desde el cual nos ha interesado desarrollar la revisión de nuestro tema de investigación. Si bien para el escenario mundial y regional, así como para el desenvolvimiento de la integración, esa revisión abarca un lapso de más de cincuenta años, y se detiene con algún detalle sobre todo en los periodos de arranque de las distintas etapas de la integración, en todo ello la intención es rescatar tendencias, análisis y debates desde la perspectiva de los retos que actualmente caracterizan a la integración regional. Por consiguiente, nuestro seguimiento de esas décadas es claramente interesado y es en función de ese interés que hemos destacado y desechado distintos elementos, buscando con ello, avanzar en la identificación de procesos y formulaciones que, independientemente del momento en que se dieron, e incluso de la diversa importancia que en ese momento puedan haber tenido, consideramos que el recuperarlos puede ser útil en términos de la situación actual.

Esa situación actual, por cierto que por su complejidad exige en muchos sentidos de esfuerzos de recuperación como el que hemos intentado con el presente texto. La situación mundial no sólo de crisis económica sino también de profundos reajustes globales y de acentuación de problemas y contradicciones en múltiples niveles, el panorama latinoamericano y caribeño en que la búsqueda de alternativas se conjuga con los esfuerzos de preservación de lo ya gastado, y la propia integración regional, en la cual con múltiples dificultades se intentan construir nuevos escenarios que por fin respondan a las necesidades e intereses mayoritarios de los países participantes, todo ello plantea la necesidad de avanzar en la construcción de análisis que vayan mucho más allá de formulaciones básicas y de miradas cortoplacistas, lo cual exige entre otras cosas la revisión de lo previo desde la mirada de hoy.

Por último, un énfasis también presente a lo largo del texto consiste en el carácter obligadamente crítico, que a nuestro juicio debe arrojar el balance de las más de cinco décadas de esfuerzos por avanzar hacia la integración regional. Seguramente, la integración es, desde hace ya mucho, uno de los temas en los cuales la retórica gubernamental está más alejada de la realidad, y respecto del cual las intenciones declaradas superan con mucho a la asunción de compromisos, la cual a su vez rebasa con creces a los compromisos cumplidos, los plazos respetados y a las acciones llevadas a término.

Más allá de una verdadera maraña de palabras y promesas escritas y habladas, lo cierto es que los saldos positivos de más de medio siglo de esfuerzos declarados de integración, son notablemente escasos, y a nuestro juicio esa conclusión es al mismo tiempo un punto de partida obligado, si se quiere construir un escenario regional en el que por fin la integración se constituya en una verdadera palanca que potencie las aspiraciones y la construcción de alternativas que hoy toman cuerpo en una buena parte de los países de la región.

Si esa conclusión no está presente, y si no es a partir de ella que se revisa lo pasado y se proponen rumbos futuros, difícilmente se podrán romper inercias ya muy arraigadas en el

discurso y en la acción, y el cumplimiento de los ya añejos ideales vinculados a la integración regional, seguirá esperando tiempos mejores.

II.- El funcionamiento de la economía mundial, desde la posguerra hasta los inicios del presente siglo

En el presente capítulo, revisaremos algunas de las tendencias del funcionamiento de la economía mundial para un extenso período, que inicia en los años cincuenta del siglo veinte y finaliza con los primeros años del actual siglo, siendo ese el mismo periodo que en el siguiente capítulo abarcaremos para la integración latinoamericana, con la intención de revisar en el capítulo subsiguiente los años recientes, tanto para el comportamiento económico mundial –abordando allí la actual crisis sistémica iniciada en 2008, si bien sus raíces ya deberán quedar de manifiesto en este capítulo– como para la integración regional.

Para la revisión de más de cinco décadas, que aquí realizaremos, nos limitaremos sólo a aquellas tendencias de la economía mundial que desde nuestra perspectiva tienen la mayor relevancia y/o constituyen el marco inmediato de la situación de América Latina y El Caribe y de sus procesos de integración, e incluso respecto de ellas nuestro seguimiento abarcará sólo a sus rasgos principales y a algunas de las líneas de interpretación y debate existentes al respecto.

Para atender a lo que nos hemos propuesto con este capítulo, lo hemos dividido en dos apartados, el primero referido al funcionamiento económico global, y el segundo centrado en el multilateralismo y los procesos de regionalización en el comercio internacional.

II.1.-Tendencias relevantes en el desenvolvimiento económico global.

En este primer apartado, agruparemos las tendencias globales que queremos destacar en los siguientes tres puntos: el auge de la posguerra y el deterioro posterior de la economía mundial; la situación de la economía estadounidense; y, el orden monetario y financiero internacional.

II.1.1-El auge de la posguerra y el deterioro posterior de la economía mundial.

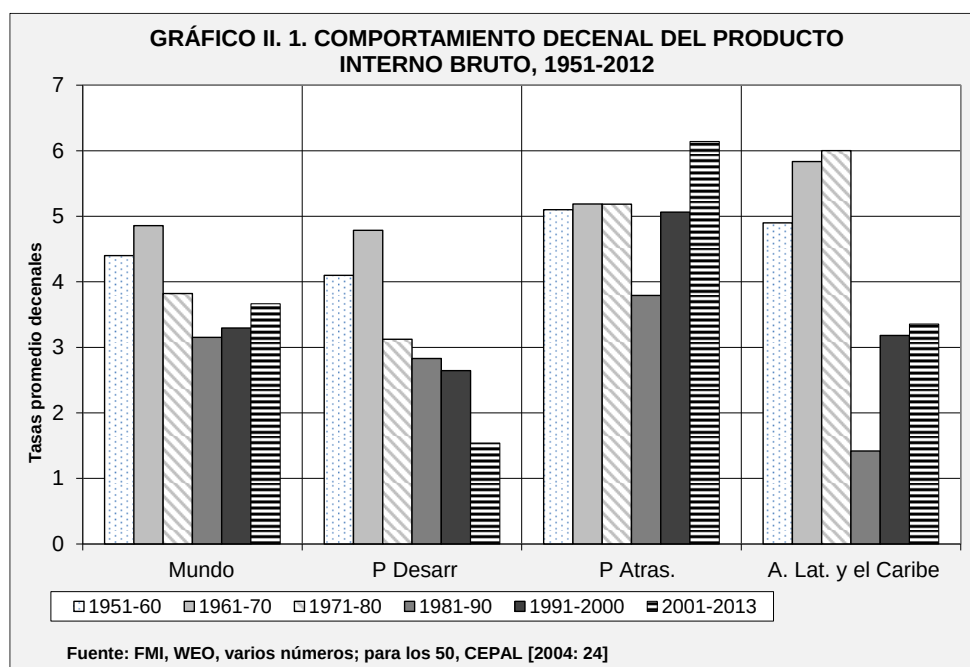
En una perspectiva de largo plazo, que abarque al funcionamiento de la economía mundial desde el término de la segunda guerra en adelante, la parte final de los años sesenta y el inicio de la siguiente década es un lapso de particular importancia, ya que en él se produjo una suerte de "transición" entre el escenario económico de la inmediata posguerra y un nuevo escenario, por completo diferente, cuyos perfiles terminaron de definirse durante el resto de los años setenta y continúan en distinta medida vigentes hasta nuestros días.

En la transición arriba mencionada, de aproximadamente un quinquenio, se hicieron evidentes las señales de agotamiento y de transformación del escenario previo, en muchos sentidos, de los cuales interesa empezar identificando uno de ellos: en ese quinquenio finaliza el auge económico de la posguerra, el cual es reemplazado por un conjunto de problemas y tendencias negativas en el desenvolvimiento económico mundial.

En el sentido anterior, desde el fin de la segunda guerra mundial, en los años cincuenta y en la mayor parte de la siguiente década, se mantuvo una clara tendencia de elevadas tasas de crecimiento de los niveles de actividad, tanto en el promedio mundial como en cada una de

las regiones y en la gran mayoría de los países industriales y del capitalismo atrasado, lo cual desde los años setenta se revierte para el capitalismo desarrollado –y en la siguiente década para el capitalismo atrasado–, iniciándose una tendencia a lentos ritmos de incremento de la actividad económica.

Dicha situación puede ser vista en el siguiente Gráfico, donde se entregan las cifras decenales de crecimiento económico para el periodo 1951-2013, referidas al promedio mundial, al grupo de países desarrollados, al grupo de países del capitalismo atrasado y a los países de América Latina y El Caribe. Allí se observa que, en particular para los países desarrollados, desde los años setenta hay una notoria ralentización del crecimiento económico a tal punto que, a lo largo del periodo, dicho crecimiento pasó de cerca de 5 por ciento en los años sesenta a 1.5 por ciento en los primeros doce años del presente siglo.



Ese deterioro tendencial que inicia con los años setenta, ha sido identificado por distintos autores en términos del ciclo Kondratiev –llamado también “ciclo largo”–, de acuerdo a los cuales el comienzo del deterioro y el correspondiente fin del auge de la posguerra, corresponderían en ese ciclo al cierre de una fase A y el inicio de una fase B. Respecto de dicho ciclo, al cual volveremos a referirnos al revisar en particular la economía estadounidense, cabe tener presente que su existencia tiene distintos niveles de aceptación en las diferentes corrientes del pensamiento económico, aunque en relación a él existe una muy abundante bibliografía, que abarca desde autores que son “clásicos” sobre el tema, como el mismo Kondratiev [1926 y 1928], Schumpeter [1939] y Mandel [1980], hasta autores que debaten acerca de la reciente fase de descenso del ciclo largo, coincidiendo en que ella inició entre fines de los años sesenta y el inicio de la siguiente década, por ejemplo Maddison [1987], Wallerstein [1992 y 1996], Dos Santos [1999], Freeman [1987] y Fernández [1999]. Sin embargo, los desacuerdos son muy marcados entre los autores, a la hora de identificar la duración de esa fase de descenso y, por tanto, la ubicación del comportamiento de la economía mundial en términos del ciclo Kondratiev durante las

décadas recientes, de tal manera que el abanico abarca desde opiniones según las cuales en la primera mitad de los años noventa se inició una nueva fase A, hasta otras según las cuales hasta la fecha esa fase A aún no se ha presentado.

En el Gráfico II. 1 se observan también dos situaciones que interesa retener: por una parte, que para los países desarrollados el deterioro tendencial se ha ido acentuando conforme transcurrieron las últimas décadas del siglo pasado y la primera del siglo XXI, de tal modo que a partir de los años setenta, en cada década el crecimiento de la actividad económica se fue haciendo menor, si bien según veremos desde la segunda mitad de los años noventa y hasta antes de la actual crisis la economía estadounidense escapó a esa situación; por otra parte, que los años setenta no son una década de caída en la actividad económica para el promedio de los países atrasados, los cuales mantienen el crecimiento decenal previo relativamente alto, disminuyendo dicho crecimiento en la siguiente década, y creciendo en promedio bastante más que los países desarrollados en la última década del siglo pasado y en lo que va del presente siglo.

En particular, en el Gráfico II. 1 se ve el violento cambio ocurrido en el crecimiento decenal de América Latina y El Caribe entre los años setenta y los ochenta del siglo pasado, en que pasa de una tasa promedio de 6 por ciento a una tasa de apenas 1.4 por ciento, cifra esta última que sólo es comparable con el muy bajo crecimiento de los países desarrollados en lo que va del presente siglo.

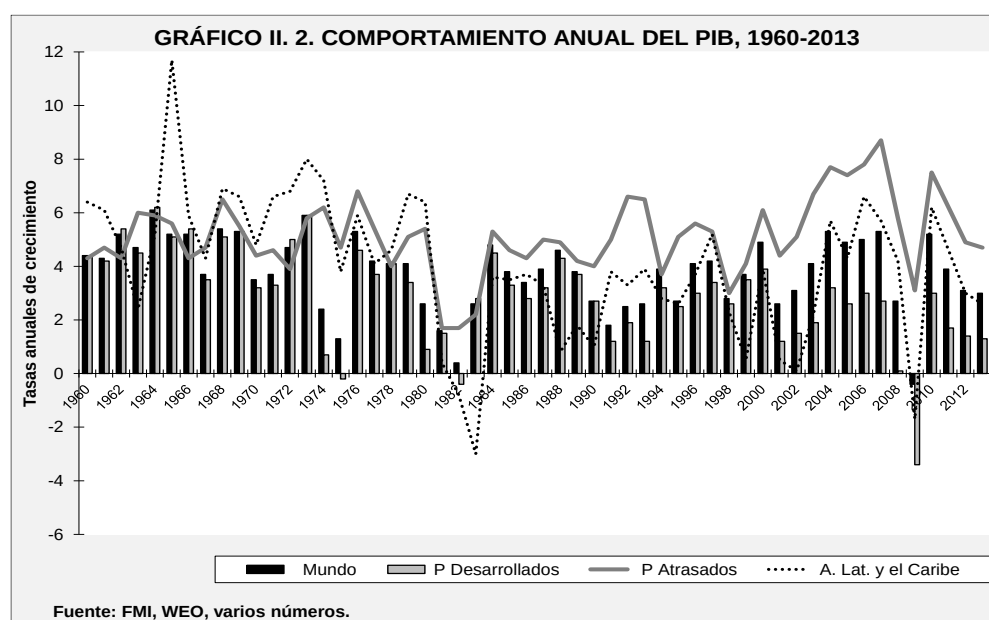
En correspondencia con el cambio tendencial observado en la actividad económica de los países desarrollados –y por tanto, del promedio mundial–, también desde los años setenta se producen cambios importantes en el comportamiento de la economía en términos del ciclo de los negocios o ciclo Juglar, pasando de un “ciclo atenuado” en la posguerra a una acentuación del ciclo en las décadas siguientes.

Esa atenuación del ciclo Juglar en la posguerra, que implicaba una escasa profundidad y duración de las caídas, era expresión de una marcada asincronía en el movimiento y crisis cíclicas, tanto en el interior de cada economía nacional como entre ellas. Por una parte, en los distintos países las caídas que se daban en los niveles de actividad estaban concentradas en determinados sectores y ramas, cuyo deterioro era simultáneo a una permanencia del crecimiento en otros ámbitos de la actividad económica, por lo que las crisis no llegaban a abarcar a la totalidad de cada economía nacional. Por otra parte, las caídas cíclicas en algunos de los principales países se acompañaban de etapas de recuperación o auge en las restantes economías industrializadas, de tal manera que la ausencia de sincronía impedía que se produjeran verdaderas crisis del mercado mundial.

En el siguiente Gráfico, se puede observar algo de lo que estamos destacando respecto de lo ocurrido con el ciclo Juglar, para las mismas cuatro agrupaciones de países presentadas en el Gráfico anterior. Allí se ve, hasta antes de los años setenta, el carácter atenuado del ciclo económico y en particular de las caídas, las cuales en realidad significaban crecimientos todavía superiores al 4 por ciento en los países desarrollados, lo cual por cierto, en el caso de la economía estadounidense, llevó a anuncios acerca del fin del ciclo económico, sobre todo en la parte final de la década de los sesenta, cuando en dicha economía se habían acumulado varios años sin caídas cíclicas de importancia.

En tal sentido, la cita que a continuación reproducimos y que corresponde al *Reporte Económico del Presidente* de Estados Unidos de enero de 1969, constituye un reflejo de la opinión dominante por ese entonces en el gobierno estadounidense y entre muchos especialistas, respecto de la "desaparición" del ciclo económico:¹

"La vigorosa y continua expansión de los últimos ocho años se halla en dramático contraste con la duración promedio de treinta meses de expansiones anteriores. El desempeño de la economía estadounidense ya no es en general interpretado en términos de las fases del ciclo económico. [...] Las fuerzas que producen las fluctuaciones económicas han sido contenidas por medio del empleo activo de las políticas monetaria y fiscal para sostener la expansión" [CEA 1969].²



¹En ese mismo sentido, y también en referencia a la parte final de los años sesentas, Brenner [1999: 9] cita a Robert Solow diciendo que "La vieja noción de un... 'ciclo de negocios' ya no tiene mayor interés", a Paul Samuelson bromeando con que "la Agencia Nacional de Investigación Económica se ha quedado sin una parte de su trabajo, el ciclo de negocios" y a Arthur Okun anunciando que "las fluctuaciones de los negocios como amenaza al tranquilo desarrollo de la economía moderna estaban obsoletas".

² Treinta y un años después, esta vez en el contexto del crecimiento ininterrumpido que tuvo la economía estadounidense durante la mayor parte de los años noventa –y como parte del discurso referido a la consolidación de la llamada "Nueva Economía"–, reaparecieron los anuncios oficiales de la desaparición del ciclo económico. Así, en el *Reporte Económico del Presidente* del año 2000, bajo el apartado titulado "¿El fin del ciclo de los negocios?", se afirmaba lo siguiente:

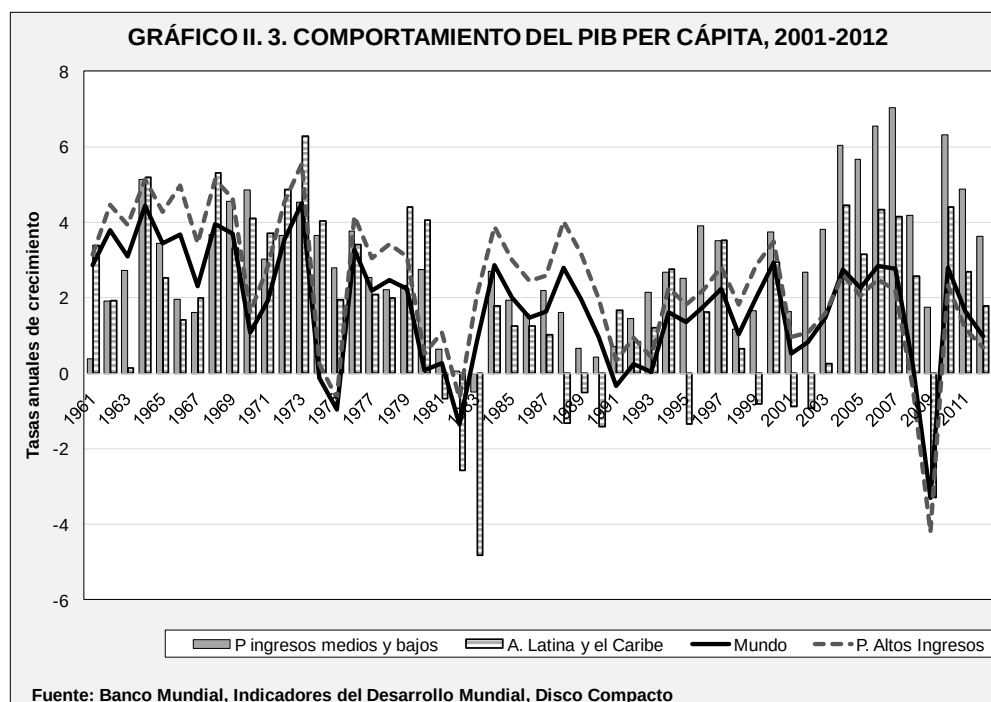
"Aunque el ciclo económico ha sido una característica recurrente de la economía de los EE.UU. para una fecha tan lejana como tenemos datos fiables, algunos observadores han argumentado que la economía en la década de 1990 ha cambiado radicalmente y que el concepto del ciclo económico tradicional no está actualizado."

Y más adelante se agregaba:

"Los estudios no han encontrado ninguna evidencia convincente de que las expansiones de posguerra posean una tendencia inherente a morir de vejez." [CEA, 2000: 74y 77] actualizado."

En el mismo Gráfico II. 2, se ve claramente la acentuación del ciclo económico desde los años setenta, y en particular la mayor gravedad de las caídas, de tal modo que en él son identificables situaciones de crisis en 1969-70, 1974-75, 1980-82, 1991-93 y desde 2008 en adelante, momentos todos éstos en que el deterioro de la actividad económica fue más profundo y generalizado que cualquiera de las disminuciones de crecimiento ocurridas durante el auge de la posguerra, a lo que se agrega que en varias de esas crisis, se dieron disminuciones absolutas del PIB para el promedio de los países desarrollados, de las cuales la peor fue la caída de más de 3 por ciento en el año 2008.

Esa profundidad de las caídas cíclicas –incluyendo el deterioro extremo de 2008–, así como el contraste respecto de las décadas previas a los años setenta, quedan más claramente en evidencia con el Gráfico II. 3, en el que las cifras corresponden al comportamiento ya no de la producción global sino de la producción por habitante. En dicho Gráfico, que está tomado de una fuente distinta a la de los anteriores, se ve que en términos per cápita los crecimientos cercanos a cero, e incluso las disminuciones absolutas de la producción, han sido frecuentes para el promedio mundial y para los países “de ingreso alto” –cuyo producto por habitante disminuyó más de cuatro por ciento en 2008–, así como para los de “ingreso medio y bajo”, grupo éste último en cuyo desempeño promedio concurren situaciones muy diversas, como es el mejor comportamiento que han tenido varias de las economías asiáticas durante la mayor parte de las décadas que aquí estamos revisando –excepto, desde luego, durante la llamada “crisis asiática” en la segunda mitad de los años noventa–, el desempeño claramente deteriorado de la mayoría de los países africanos también para la mayor parte del periodo, y el cambio de situación de América Latina y El Caribe –al cual nos referiremos a continuación–, acompañando a las economías asiáticas en los años setenta y a las economías de África en la siguiente década.



Dado que las cifras presentadas en los dos gráficos anteriores son anuales, si bien ellas reflejan lo profundo de las caídas cíclicas desde los años setenta, el cambio también ocurrido en la duración de dichas caídas cíclicas no se observa con claridad; en tal sentido, para la economía estadounidense en el siguiente cuadro se presenta la duración de esas caídas, según el seguimiento que al respecto hace el Comité de Periodización del Ciclo Económico de la Oficina Nacional de Análisis Económico (NBER, por sus siglas en inglés) organización no gubernamental estadounidense. En dicho Cuadro, se observa que para esa economía la duración de las caídas cíclicas se incrementa desde los años setenta en adelante, pasando esa duración promedio de 9 meses en la posguerra a un promedio de 12 meses en las décadas de los setenta y ochenta, y se reduce a 8 meses en las dos crisis que el Cuadro identifica para comienzos de los años noventa y de la siguiente década.

Cuadro II. 1. POSGUERRA HASTA LA ACTUALIDAD: DURACIÓN DE LAS CAÍDAS CÍCLICAS EN EE.UU., SEGÚN EL NBER		
Mes de la cima	Mes de la sima	N° de meses
Febrero 1945	Octubre 1945	8
Noviembre 1948	Octubre 1949	11
Julio 1953	Mayo 1954	10
Agosto 1957	Abril 1958	8
Abril 1960	Febrero 1961	10
Diciembre 1969	Noviembre 1970	11
Noviembre 1973	Marzo 1975	16
Enero 1980	Julio 1980	6
Julio 1981	Noviembre 1982	16
Julio 1990	Marzo 1991	8
Marzo 2001	Noviembre 2001	8
Diciembre 2007	Junio 2009	18
Fuente: con base a NBER [2012]		

En suma, a nivel sistémico desde los años setenta, y a diferencia del periodo de la posguerra, como parte de un deterioro tendencial el ciclo económico adquiere una particular fuerza, y las caídas que se dan en su desenvolvimiento se constituyen en verdaderas crisis del mercado mundial, perdiendo el carácter focalizado que habían tenido en las décadas previas.

Si bien posteriormente veremos lo referido a la actual crisis, que desde luego no se limita a la profunda caída de 2008, no es nuestra intención revisar aquí en detalle cada una las caídas previas –ni otras ocurridas también sobre todo entre mediados de los años 90 y comienzos de la siguiente década, como la crisis mexicana de 1994-1995, la asiática de 1997/1998, la crisis rusa de 1998, la crisis brasileña de 1999, la crisis turca de 2000 o la

crisis argentina de 2001, las cuales no llegaron a constituirse en crisis del mercado mundial–, ni tampoco identificar las diferencias existentes entre ellas.³

Sin embargo, sí interesa para los años setenta, y para la crisis de mediados de esa década, contrastar lo ocurrido en los países desarrollados y en América Latina, dado que de dicho contraste se desprenden algunas semejanzas con lo que ha venido ocurriendo en los años recientes. Según se observa en los dos Gráficos ya presentados, tanto en la crisis cíclica de 1974-75 como en el conjunto de la década de los setenta, el deterioro que tomó cuerpo en los países desarrollados no fue tal para los países atrasados, los cuales para toda esa década mantuvieron el crecimiento de la década anterior y en 1974 y 75 tuvieron en promedio tasas de crecimiento elevadas, a tal punto que en 1975 crecieron en casi 5 por ciento mientras en los países desarrollados el crecimiento del PIB fue negativo.

Dicha situación más favorable de los años setenta para América Latina, se presenta en el siguiente Cuadro, en el cual se entregan cifras que permiten comparar lo ocurrido en la región y en los países desarrollados durante la crisis de mediados de esa década y en la siguiente crisis, de 1980-82, respecto del comportamiento del PIB, la producción industrial y la formación bruta de capital fijo.

CUADRO II. 2. EL CAPITALISMO DESARROLLADO Y AMÉRICA LATINA, EN LAS CRISIS CÍCLICAS DE LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA (tasas promedio anual de crecimiento)						
	PRODUCTO INTERNO BRUTO		PROD. INDUSTRIAL		FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	
	74-75	80-82	74-75	80-82	74-75	80-82
P. Industrializados	0.3	0.7	-4.0	-1.1	-5.4	-2.1
EE.UU.	-0.8	-0.4	-4.7	-2.3	-9.2	-5.6
Alemania	-0.6	0.0	-4.4	-1.7	-7.5	-2.3
Japón	1.0	3.4	8.0	2.0	-5.4	-1.3
R. Unido	-0.9	-0.6	3.9	-2.8	-2.2	-3.3
Francia	1.4	1.8	2.3	-0.3	-2.7	-0.3
Canadá	3.5	0.6	1.3	-3.9	6.2	1.8
Italia	1.3	1.7	-3.0	0.4	-2.8	-0.1
Am. Latina	5.1	1.8	4.9	-0.1	8.9	-2.1
Argentina	2.5	-3.7	1.5	-8.0	2.1	-14.3
Brasil	7.7	2.1	8.5	-0.9	11.5	-3.7
Colombia	5.4	2.5	4.5	2.7	2.3	7.4
Chile	-3.2	-0.6	-8.0	-0.7	-4.1	-2.0
México	4.6	5.4	6.0	5.4	8.6	3.6
Perú	5.1	3.0	6.0	3.1	14.5	11.5
Venezuela	5.5	-2.0	1.0	-3.5	10.7	-5.3
Fuente: Países industriales, bases de datos FMI y OECD; para América Latina, base de datos de CEPAL.						

³ Análisis detenidos de las crisis cíclicas desde los años setenta en adelante, los ha venido desarrollando desde hace ya tiempo Orlando Caputo, entre otros textos en Caputo [1987] y [2009].

Allí se observan las notorias diferencias de comportamiento económico a favor de América Latina que se dieron en la primera de esas dos crisis. En los países industriales, la caída en los niveles y ritmos de actividad durante el bienio 1974-75 fue muy profunda: por una parte, el crecimiento del producto global fue cercano a cero para el conjunto de esos países y negativo en Estados Unidos, Alemania y el Reino Unido; por otra parte, la producción industrial cayó en los siete países considerados, y en el promedio disminuyó en 4 por ciento; y, en tercer lugar, la formación bruta de capital fijo cayó para el promedio en más de 5 por ciento, y en más de 7 por ciento para Estados Unidos y Alemania, manteniendo cifras positivas sólo en el caso de Canadá.

En América Latina, la situación fue por completo diferente. Para el conjunto de la región, durante el periodo 1974-75 el producto global y la producción industrial crecieron en alrededor de 5 por ciento y la formación bruta de capital fijo lo hizo en casi 9 por ciento, con tasas cercanas o superiores al 11 por ciento en Brasil, Perú y Venezuela.

De los países latinoamericanos considerados en el Cuadro, la única excepción en la tendencia al incremento de los niveles de actividad se dio en la economía chilena, la cual luego del golpe militar que derrocó al Gobierno de la Unidad Popular se encontraba en los inicios de un profundo proceso de reestructuración, con el que se inició en ese país la implantación del patrón neoliberal, que en los años ochenta se impondría en la gran mayoría de los países de la región y se impulsaría a nivel global desde las administraciones de EE.UU. e Inglaterra. Un componente central de esa reestructuración de la economía chilena, fue justamente la profunda crisis por la que ella atravesó sobre todo durante 1975, año en el cual el producto, la producción industrial y la formación de capital cayeron en 11.3 por ciento, 19.2 por ciento y 22.8 por ciento, respectivamente.

En el notorio mejor desempeño de las economías de América Latina respecto de los países desarrollados en los años setenta, un papel central lo jugó la mejora de los términos del intercambio para la región, con un crecimiento de precios de los productos primarios que fue mucho mayor al escaso crecimiento de precios –o incluso a la caída– de los productos industriales,⁴ lo cual permitió que la región, dada su mejor situación relativa, se convirtiera en una zona de colocación de los capitales y de las mercancías que el deterioro tendencial y cíclico volvía excedentarios en las economías desarrolladas.

En tal sentido, lo que interesa destacar es la relativa semejanza entre lo recién descrito y lo que ha venido sucediendo desde hace alrededor de diez años, en dos sentidos: por una parte, los mayores ritmos de crecimiento de la actividad económica de la región respecto de los países desarrollados, particularmente en el marco de la actual crisis mundial –con excepciones, como es el caso de México, cuyo PIB en 2009 cayó más de 6 por ciento–; y, por otra parte, la mejora de precios internacionales que han venido teniendo los productos primarios (energéticos, minerales y materias primas agrícolas desde la primera mitad de la década pasada, y desde hace menos tiempo los alimentos), y que ha estado en la raíz de las

⁴ Lo que aquí estamos señalando, que en definitiva remite a una sobreproducción en los años setenta de productos industriales, acompañada de una subproducción de productos primarios, ha sido analizado por O. Caputo en los trabajos ya señalados, así como en Caputo y Estay [1987].

tendencias y los debates referidos a la “reprimarización” de la producción y de las exportaciones.

Desde luego, la mejor situación relativa de América Latina y El Caribe en los años setenta del siglo pasado se acompañó con la llegada masiva de créditos externos a la región, y fue seguida por el estallido de la llamada crisis de la deuda. Al respecto, el Cuadro 2 también refleja el radical cambio ocurrido en la situación de América Latina para la década de los ochenta, al menos en relación a las cifras correspondientes a la crisis cíclica mundial de 1980-82, si bien ese trienio –y en particular el año 1982– marcó apenas el inicio del deterioro económico de la región, que duró hasta el final de los años ochenta, y del cual volveremos a ocuparnos en apartados posteriores.

Para cerrar este apartado, dedicado a una muy breve revisión de los cambios ocurridos en el desenvolvimiento económico mundial, interesa agregar que tanto el lento crecimiento tendencial de la actividad económica como la acentuación del movimiento y las crisis cíclicas, a los que se ha hecho referencia, se han ido desplegando en un contexto global y en contextos nacionales de agudización de desequilibrios y de problemas estructurales.

En lo que respecta a los desequilibrios, basta recordar que en los años setenta hacen su aparición elevados déficit en las cuentas públicas y altos niveles de inflación en los países desarrollados⁵. En lo que respecta a las cuentas públicas, a partir de la crisis cíclica de 1974-75, y en el contexto de las medidas para superarla, el déficit gubernamental se incrementó rápidamente en el conjunto de los países industrializados, disminuyendo después aunque manteniéndose en niveles superiores a los del periodo de posguerra, para volver a multiplicarse en el periodo reciente. Por su parte, el incremento generalizado de precios estuvo claramente concentrado entre 1973 y el comienzo de los años ochenta, lográndose con posterioridad niveles semejantes a los del inicio de los años setenta, a pesar de lo cual desde hace ya tiempo los objetivos anti-inflacionarios se han mantenido como prioridad casi única de las políticas monetarias.

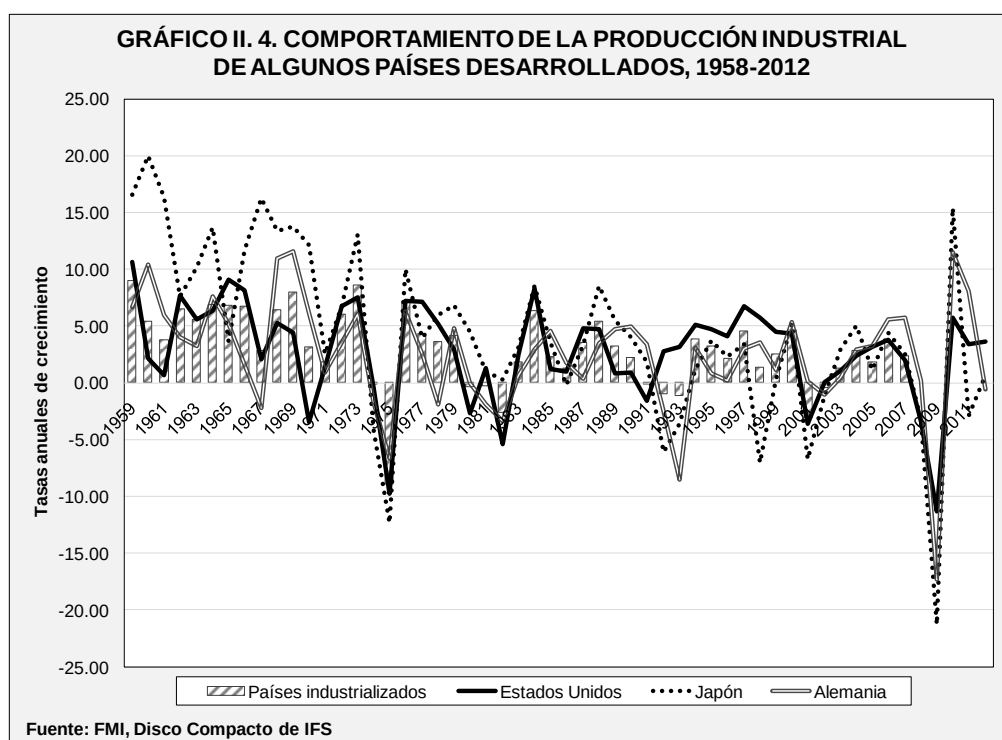
Esos desequilibrios, al igual que el deterioro de los ritmos de crecimiento de la producción global, en definitiva lo que expresaban era la aparición y permanencia de problemas de orden estructural en el conjunto de la economía mundial y en el funcionamiento interno de los países industrializados, y un agotamiento de las bases en que se había sustentado el auge de la posguerra. Los problemas, por tanto, en los años setenta abarcaron todos los órdenes, y en las décadas siguientes han tenido distintas trayectorias: caída generalizada de la tasa de ganancias, disminución de los niveles de inversión y de la producción industrial, estancamiento relativo de los incrementos de la productividad, aumentos de inventarios y de capacidades ociosas, incrementos sustanciales de las tasas de desempleo y un creciente endeudamiento.

En tal sentido, sólo interesa agregar brevemente lo referido a tres elementos: la producción industrial, las tasas de desempleo y el crecimiento del crédito. En lo que respecta a la producción industrial, en el siguiente gráfico se presentan las cifras de su comportamiento

⁵ Para los países atrasados, y particularmente para América Latina y El Caribe, tanto el déficit público como la inflación alcanzaron su máximo en los años 80, llegando a niveles sumamente elevados, y muy superiores a los que en la década anterior se habían dado en los países desarrollados.

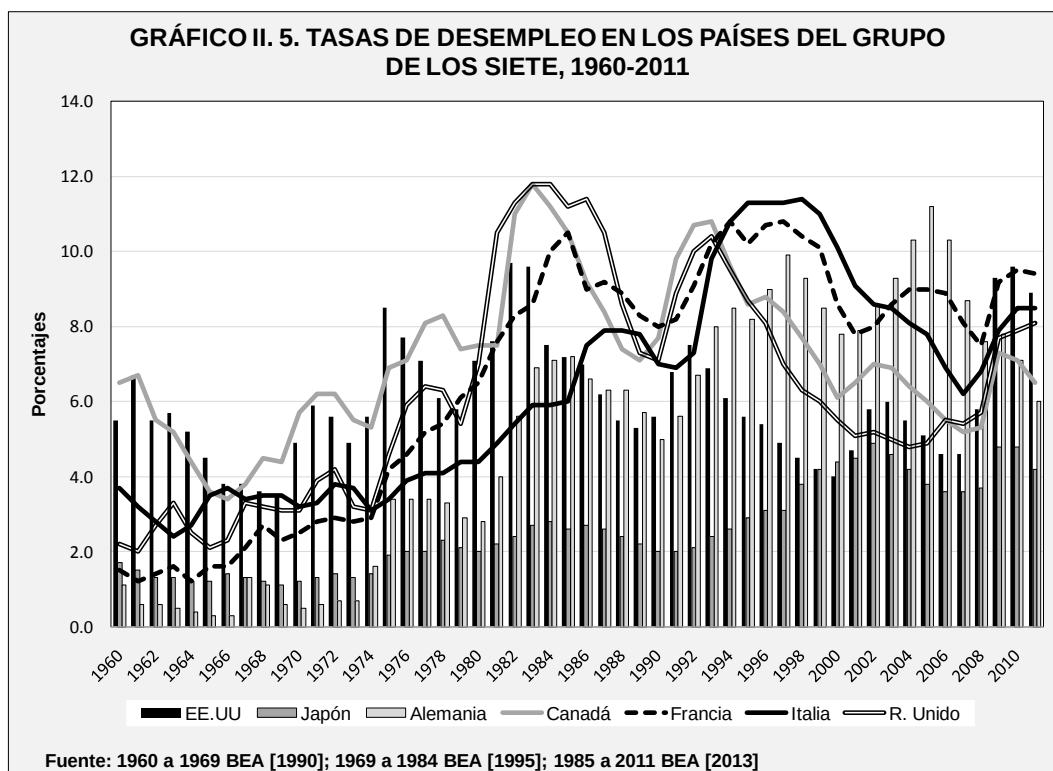
para el promedio de los países industrializados y para Estados Unidos, Japón y Alemania durante el periodo 1958-2012.

Allí se observa que dicha variable, compartiendo las tendencias ya reseñadas para la producción global –y entre ellas, desde luego, el cambio de situación entre la posguerra y las décadas siguientes–, presenta fluctuaciones mucho más marcadas y por tanto caídas mucho más profundas desde los años setenta en adelante para los países considerados en el Gráfico II.4, las cuales en las crisis cíclicas previas al 2008 llegaron a implicar disminuciones superiores al 5 por ciento, y hasta del 10 por ciento, y en dicho año las caídas se ubicaron entre el 15 por ciento y el 20 por ciento. En dicho Gráfico, también se ve el violento cambio ocurrido en el desempeño de la economía de Japón, que transitó del llamado “milagro” a un profundo deterioro, lo cual para el caso de su producción industrial significó pasar de tasas de crecimiento con frecuencia superiores al 10 por ciento anual –y hasta del 20 por ciento, en 1960– a crecimientos negativos recurrentes sobre todo en la última década del siglo XX, y a una caída superior al 20 por ciento en 2008. Asimismo, en el Gráfico se observa que a partir de 1993 y hasta el final de esa década el crecimiento de la producción industrial en Estados Unidos fue superior al de los otros dos países y al promedio de economías industrializadas, cuestión ésta que expresa un relativo buen comportamiento económico en ese país durante dicho periodo, al cual volveremos a referirnos posteriormente.



En lo que se refiere al desempleo, en el Gráfico II. 5 se observa el incremento que éste ha tenido en todos los países del Grupo de los 7, después de que en las décadas de posguerra, incluidos los años sesenta, las tasas de desempleo eran relativamente bajas, con casos como los de Japón o Alemania en que dichas tasas no rebasaban el 2 por ciento. En las décadas posteriores, si bien Japón mantuvo tasas inferiores a las del resto del G7, ellas hacia el final

de los años 90 se acercaron al 4 por ciento, en tanto que para Alemania se acercaron al 10 por ciento, y para países como Canadá, Francia, Italia y el Reino Unido en distintos momentos rebasaron el 11 por ciento, bajando posteriormente y volviendo a elevarse en la actual crisis. En lo que respecta a Estados Unidos, lo destacable es que a partir de niveles cercanos al 10 por ciento, hacia el final de los años 90 la tasa de desempleo bajó transitoriamente hasta un 4 por ciento, cifra ésta que para ese país sólo es comparable a las de la segunda mitad de los años sesenta.



Es así que desde hace varias décadas, como tendencia general el alto desempleo se ha constituido en componente central del panorama social de los distintos países, no sólo en periodos de crisis, sino incluso en etapas de recuperación cíclica, durante las cuales el desplazamiento de trabajadores por procesos automatizados y la baja capacidad del funcionamiento económico para generar nuevos puestos de trabajo se mantienen presentes. Esos altos niveles de desempleo, han definido además el marco desde el cual se ha recompuesto la relación trabajo-capital, a favor de este último, lo cual ha significado entre otras cosas la desaparición o el relajamiento de la mayor parte de aquellas normas que establecían un mínimo de condiciones para la contratación y despido, para la asignación de tareas y funciones, para la definición de condiciones materiales de trabajo y para la definición del salario, punto este último sobre el que volveremos más adelante.

En cuanto al crecimiento del crédito, él ha ocurrido en estrecha relación con los problemas presentes en el funcionamiento económico, los cuales empujaron a una creciente acumulación de deudas por parte de las personas, las empresas y los gobiernos, para llevar

su gasto o su inversión más allá de lo que les permitían sus recursos propios mermados por el deterioro económico general. Desde luego, ese papel del crédito como palanca del consumo y de la acumulación no es nuevo, pero sí lo es la fuerza con que se ha hecho uso de él, así como los impactos generados por dicho uso, una vez que los crecientes pagos por las deudas contraídas se transforman en un freno de aquello que antes la contratación de deudas ayudó a potenciar.

Al respecto, un indicador que puede ser de utilidad para destacar lo que interesa, se presenta en el Cuadro II. 3, que corresponde a la relación porcentual entre el crédito interno y el producto interno bruto para varias de las economías del G7. Según ese Cuadro, ya desde los años cincuenta, pero sobre todo desde los años setenta y los ochenta, el crédito interno creció bastante más rápido que la producción global, por lo que la relación entre esas dos variables se incrementó de manera importante en esas tres décadas –en casi todos los países del cuadro, en más del doble–, alcanzando en los años 80 niveles superiores al 100 por ciento del PIB en cuatro de los seis países del Cuadro, y llegando en tres de ellos a niveles cercanos o superiores al 200 por ciento del PIB, en el periodo inmediato previo al estallido de la actual crisis mundial.

CUADRO II. 3. CRÉDITO INTERNO COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO PARA LOS PRINCIPALES PAÍSES INDUSTRIALIZADOS, 1951-2007						
	EE.UU.	ALEMANIA	JAPÓN	R. UNIDO	CANADÁ	ITALIA
1951-55	92.1*	25.4	..	55.5	37.6	..
1956-60	100.6	33.9	..	45.3	29.5	..
1961-65	113.9	51.5	..	53.2	28.8	49.4
1966-70	116.2	66.4	..	53.0	45.5	91.6
1971-75	119.5	74.7	159.3	53.6	51.7	103.7
1976-80	117.4	89.1	180.7	38.5	62.5	99.1
1981-85	126.3	103.1	210.1	48.9	74.7	87.6
1986-90	149.4	105.7	249.6	101.5	77.5	87.8
1991-95	162.7	114.6	273.7	117.0	91.3	97.3
1996-2000	194.9	137.4	297.2	125.7	93.0	90.1**
2001-2005	213.6	..	304.6	150.8	149.2	..
2006-2007	235.0	..	299.4	183.0	159.8	..
.. Información no disponible. * Corresponde a 1952-55. ** Corresponde a 1996-98.						
Fuente: FMI, IFS Disco Compacto.						

En términos generales, desde los años setenta en adelante, no sólo en el funcionamiento interno de los distintos países sino también en las relaciones económicas internacionales –y además con una notoria dilución de las barreras entre esos dos ámbitos–, los niveles de endeudamiento comenzaron a aumentar de manera acelerada, con ritmos muy superiores a los del crecimiento de la producción real y del conjunto de la actividad económica, a la vez que se fue produciendo un rápido incremento en todo tipo de actividades y flujos

financieros y en su peso relativo en el funcionamiento económico de los países –en la producción global y su composición sectorial, en los niveles de inversión, en la generación de empleo, etc.–, lo cual ha estado estrechamente asociado con el desenvolvimiento económico general presente desde esa década, y en particular con el deterioro tendencial al cual ya nos hemos referido.

En efecto, el escenario mundial de los años setenta en adelante, y en particular los problemas de valorización que lo han caracterizado, además de volver más atractiva la colocación de recursos en los mercados financieros en comparación con las opciones de inversión productiva, empujaron a un rápido endeudamiento, proceso éste que ha ido mostrando con fuerza creciente sus límites, dado que el mayor endeudamiento fue acompañándose con porciones cada vez mayores del ingreso que debían ser dedicadas al pago de los compromisos previamente contraídos.

En particular, lo anterior ha significado un trastocamiento, por fuerza transitorio, de la relación ganancia-interés (y tasa de ganancia- tasa de interés), de tal manera que en los años setenta y ochenta el deterioro de la primera fue un aliciente para el desarrollo de operaciones financieras, las cuales a pesar de una recomposición importante de la ganancia empresarial se siguieron multiplicando en las décadas siguientes, dado el alto rendimiento que dichas operaciones seguían ofreciendo ante los ojos de los inversores. Con ello, se ha mantenido la tendencia a un voluminoso crecimiento de los capitales ubicados en la esfera de las finanzas y la especulación, situación ésta en la cual las propias empresas productoras de bienes y servicios han participado activamente, no sólo recurriendo al financiamiento sobre todo bursátil, sino también volcando partes crecientes de sus recursos y de sus estrategias de gestión de activos y pasivos hacia las bolsas, y retroalimentando el crecimiento de la actividad financiera, en un proceso que ya desde mediados de los años ochenta fue ubicado por Shutt [1998; 85] como "triunfo del cortoplacismo".

Ese crecimiento de la esfera financiera ha sido cuantioso, y se ha desplegado amparado por las facilidades generadas en el periodo, tanto técnicas –derivadas sobre todo de los avances en las telecomunicaciones y la informática– como institucionales, para el libre despliegue de los capitales en general y en particular de los que se mueven en dicha esfera. En tal sentido, y a reserva de abordar después lo referido a los mercados internacionales, en el ámbito de los mercados financieros internos la desregulación –que arranca en los Estados Unidos a mediados de los años setenta, y cuyos momentos “cumbre” fueron el “Big Bang” de la bolsa de Londres de 1986 y la revocación en EE.UU. de la Ley Glass Steagall en 1999⁶– ha sido particularmente profunda, implicando una reducción de los controles gubernamentales previamente existentes sobre los más diversos ámbitos del

⁶El llamado “Big Bang”, consistió en un conjunto de medidas de desregulación de la bolsa londinense, aprobadas por el Gobierno de Margaret Thatcher en octubre de 1986, que entre otras cosas significaron la apertura de Londres a nuevos tipos de instituciones, especialmente los principales bancos de inversión estadounidenses, así como la aplicación de un sistema electrónico integral para las transacciones; por su parte, en EE.UU. con la aprobación en noviembre de 1999 de La Ley de Modernización de Servicios Financieros (Financial Services Modernization Act, también conocida como Ley Gramm-Leach-Bliley), se revocó formalmente la Ley Glass-Steagall con lo que, entre otras medidas de desregulación, se eliminó la prohibición legal de combinación entre bancos comerciales, por una parte, y bancos de inversión y otros servicios financieros por otra, que se había establecido en junio de 1933 como respuesta a la Gran Depresión, para disminuir los riesgos del sector bancario y por tanto de los depositantes.

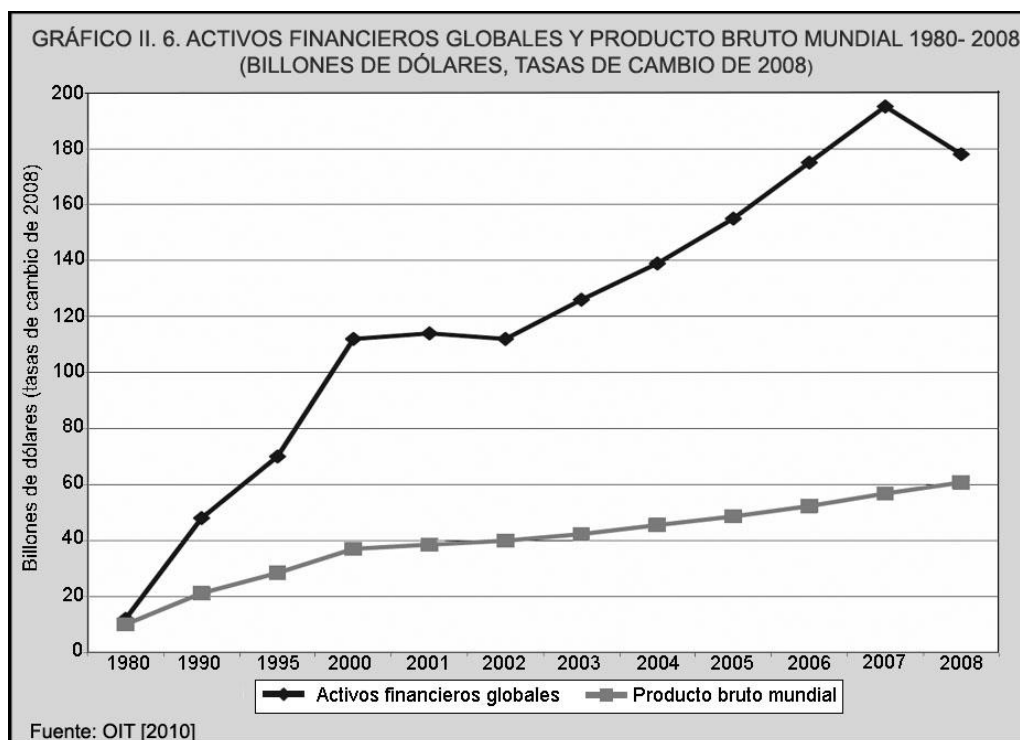
funcionamiento de dichos mercados: en los ámbitos geográficos y funcionales de acción de los intermediarios; en la definición de las políticas crediticias por parte de las instituciones prestamistas; en la fijación de tasas de interés y de depósitos; en los requerimientos de reservas y su tratamiento fiscal; en la valuación de activos; en la definición y el tratamiento de pérdidas por deudas incobrables; en el uso de nuevos instrumentos financieros; etc.

Es en ese marco de creciente desregulación, que se ha dado el rápido crecimiento del crédito, y en particular la llamada “innovación financiera”, la cual además de implicar el tránsito hacia un patrón fundamentalmente bursátil –y ya no principalmente bancario, si bien los propios bancos han participado en la “bursatilización”, en desmedro de sus operaciones tradicionales de intermediación bancaria–, con la consiguiente “titulación” del crédito, trajo consigo cambios importantes en el propio funcionamiento de las bolsas de valores, desplegándose en ellas nuevos actores, productos y estrategias de colocación y circulación de esos productos. Sin intención de desarrollar aquí esos cambios,⁷ sí interesa destacar que la conjunción de actores como los “inversionistas institucionales”, y de productos como los “derivados” y más recientemente los “vehículos de inversión estructurada”, ha jugado un papel central en los muy altos grados de especulación que han acompañado a la “innovación financiera”, así como en la notoria capacidad de los mercados bursátiles para transmitir altos niveles de incertidumbre, inestabilidad y crisis hacia el conjunto de la economía.

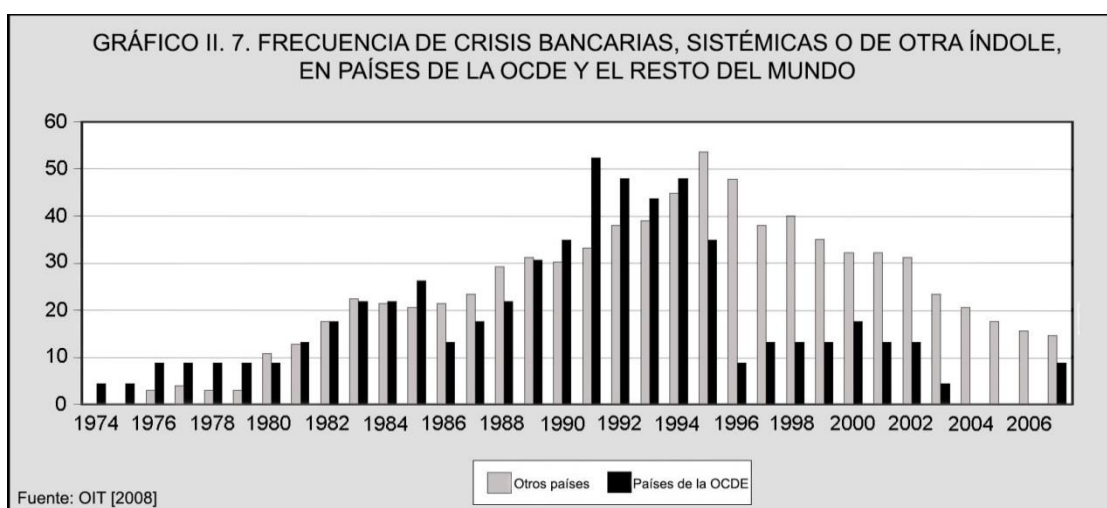
Ese escenario, presente desde hace ya varias décadas –y con mayor razón en la actual crisis mundial–, llevó en los años 80 a popularizar términos referidos a la economía estadounidense como los de “explosión financiera” (según Monthly Review de diciembre de 1986), o “sociedad casino” (según Business Week del 16 de septiembre de 1985), para describir una situación en la cual la búsqueda de altos márgenes de ganancia se venía trasladando hacia los mercados financieros y la especulación, creando una enorme brecha entre el dinamismo de esos mercados y el del resto de la actividad económica.

En tal sentido, el siguiente Gráfico da una idea general de la disparidad de ritmos de crecimiento a nivel mundial entre los activos financieros y la actividad económica global, si se considera que para las casi tres décadas que allí se consideran los primeros aumentaron en alrededor de 18 veces, en tanto que la segunda lo hizo en seis veces.

⁷Una revisión detenida de la “Globalización Financiera”, la hemos realizado en Estay [2000].

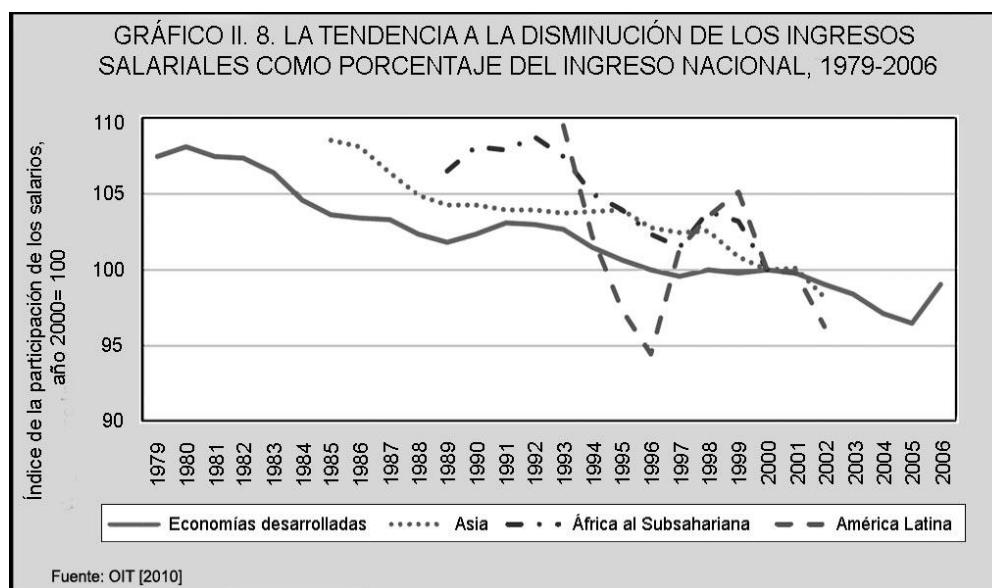


Así, en términos generales, en un entorno de funcionamiento económico estructuralmente deteriorado los elementos financieros y monetarios pasaron a jugar un importante papel de impulso y amplificación de los niveles globales de inestabilidad, manteniendo el rol que usualmente han tenido de detonantes de las caídas de los niveles de actividad económica, pero multiplicando su acción en tal sentido y aumentando rápidamente los episodios de crisis financieras de diversa magnitud. En tal sentido, y a modo de síntesis, en el siguiente Gráfico se observa el alto número de crisis ocurridas entre 1974 y 2006, que alcanzó niveles máximos en la primera mitad de los años noventa, desde luego sin considerar aún en ese recuento la situación presente desde 2007-2008.



Un punto adicional a destacar, respecto al desenvolvimiento económico mundial, se refiere a que, en el marco de las estrategias frente al deterioro generalizado, buscando la recomposición de las condiciones de valorización y paralelamente a los intentos de reestructuración de los procesos productivos, en particular desde los años ochenta a todo lo anterior se agregó un traslado mucho más directo al gran capital del comando de la economía –como componente básico del neoliberalismo–, encabezado por las políticas de Ronald Reagan en Estados Unidos y de Margaret Thatcher en Inglaterra, que se fue concretando a través de amplios procesos de desregulación no sólo de los mercados financieros, de un progresivo dismantelamiento del Estado de Bienestar, de cambios importantes en las relaciones entre los capitales –con agudos procesos de centralización– y de una profunda redefinición de las relaciones entre el trabajo y el capital, a la que se hizo parcialmente referencia, y en la cual este último fue imponiendo condiciones de deterioro y diferenciación salarial, precarización laboral, feminización de los bajos salarios y dismantelamiento de los sindicatos, descargando con todo ello sobre los asalariados una buena parte del costo del deterioro y de los intentos de recomposición de la acumulación.

Así, la elevación de las tasas de desempleo, en unión con la tendencia también generalizada al deterioro de los salarios, ha golpeado a la masa salarial en sus dos componentes, y con ello ha dado lugar a una cada vez menor participación de los salarios en el ingreso nacional. Al respecto, en el siguiente Gráfico se entrega información referida a la participación de los salarios en el ingreso nacional, para los países desarrollados y tres de las regiones del capitalismo atrasado, incluida América Latina.



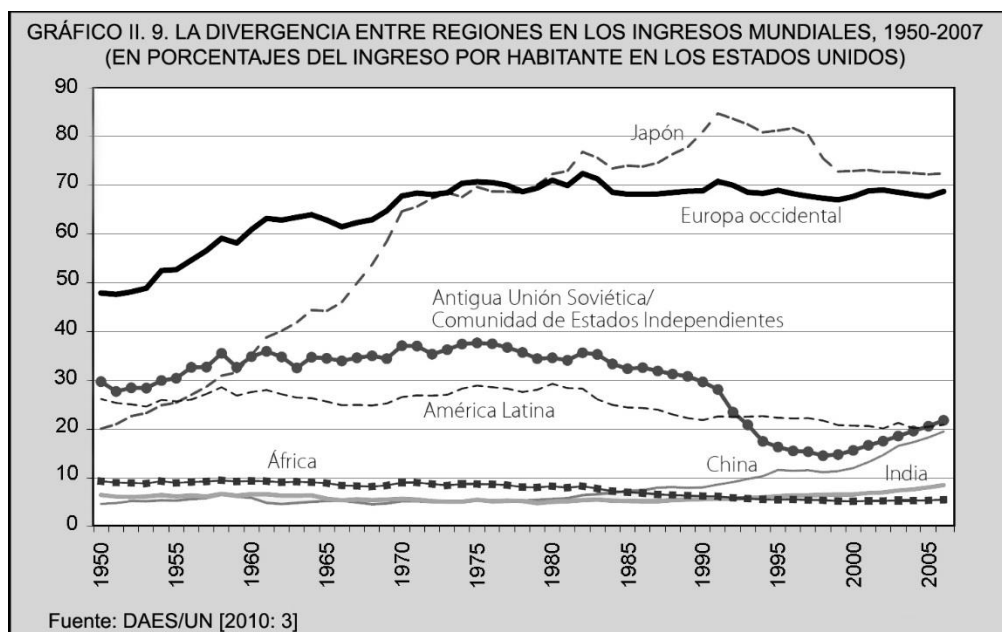
En dicho Gráfico, si bien la información cubre todo el periodo 1979-2006 sólo para los países desarrollados, se ve claramente la tendencia a la baja en la participación salarial tanto en ese como en los otros grupos de países, a lo que cabe agregar que, para América Latina, sin duda la caída que se observa en el Gráfico para inicios de los años noventa ya venía dándose desde la década anterior, en la cual la crisis regional incluyó graves afectaciones a los niveles salariales y al empleo.

Se trata, por consiguiente, de un escenario global no sólo de deterioro tendencial, fuertes caídas cíclicas y problemas económicos de distinto tipo, sino también de procesos de redefinición de relaciones y, en particular, de las relaciones entre el capital y los asalariados, en que éstos son sujetos a una especie de “ajuste de cuentas”, cargando sobre sus hombros a una parte importante de los esfuerzos de recomposición de las ganancias.

Lo anterior, por cierto, se acompaña con una acentuación de las desigualdades entre países y regiones y, por tanto, con múltiples evidencias de que los caminos hacia el desarrollo y los patrones de vida y de consumo de los países avanzados continúan siendo un espejismo para el mundo atrasado, si bien desgraciadamente durante la segunda mitad del siglo XX y lo que va del siglo XXI, hacia ese espejismo se dirigió no sólo lo grueso de los discursos gubernamentales, sino también muchos discursos supuestamente alternativos y la mirada de una buena parte de la población del capitalismo atrasado.

Según se desprende del siguiente Gráfico, y en oposición a esos discursos y miradas, para la casi totalidad de las regiones atrasadas las trayectorias seguidas entre 1950 y 2005, en términos de un eventual acercamiento al ingreso por habitante de EE.UU., en realidad apuntaron en sentido contrario. Allí se observa que, en esas más de cinco décadas, la distancia respecto de dicho ingreso sólo se acortó sustancialmente para Europa Occidental y sobre todo para Japón, a lo cual habría que agregar una reducción de distancias para China desde los años ochenta y algo después para la India. Desde luego, de los grupos considerados en el Gráfico la ampliación más violenta de la brecha corresponde a la Antigua Unión Soviética sobre todo en el período inmediato posterior al arranque de su transición al capitalismo, a lo que se suman los niveles permanentemente bajos–y aun así en descenso– de África, que a lo más llegó a tener un ingreso por habitante equivalente a la décima parte del estadounidense, al inicio del periodo considerado en el Gráfico II.9.

En cuanto a América Latina, luego de una etapa inicial de crecimiento relativo del ingreso, durante los años sesenta y setenta éste se mantiene sin variaciones respecto del nivel de EE.UU. (entre un 25 y un 30 por ciento de dicho nivel), para descender fuertemente en el marco de la crisis regional de los ochenta y continuar cayendo en el periodo posterior, con una leve recuperación al inicio de los años 2000.



En estrecha relación con los párrafos previos, para finalizar esta rápida mirada al funcionamiento de la economía mundial, interesa destacar que para los años posteriores al auge de la posguerra y sobre todo en los balances referidos a la generalización del neoliberalismo, fueron muchos los análisis que, desde antes de finalizar el siglo XX, ya destacaban un funcionamiento sistémico caracterizado por un incremento sustancial de las desigualdades económicas y sociales, vinculándose en ellos ese incremento con las modalidades asumidas por el desenvolvimiento de la economía mundial como resultado de la aplicación del programa neoliberal, tanto dentro de los países como en las relaciones entre ellos, y en particular entre el capitalismo desarrollado y el atrasado, todo lo cual ha seguido plenamente vigente en lo que va del presente siglo. Así, por ejemplo, para Barnett y Cavanagh [1994; 421]:

"El superávit de seres humanos talentosos, cualificados, subvalorados y no deseados es el talón de Aquiles del sistema global emergente. El problema es absolutamente sencillo: un número de personas sorprendentemente alto y en crecimiento no es necesario o no es deseado para la fabricación de bienes o para prestar los servicios que los clientes del mundo que pagan, se pueden permitir. La presiones recogidas de la competencia global para recortar costes amenazan a la gran mayoría de los 8 000 millones de seres humanos que se supone vivirán en la Tierra el primer cuarto del próximo siglo con la perspectiva de que no serán productores ni consumidores".

A conclusiones semejantes llegaban, también desde los años noventa, otros autores. Así, y sólo por mencionar algunos trabajos escritos en los esa década, Wallerstein consideraba que [1996] "el sistema mundial está yendo hacia una mayor polarización Norte-Sur que la existente hasta ahora"; Arrighi [1994], identificaba un escenario global en el cual "Comunidades enteras, países, e incluso continentes, como en el caso del África Subsahariana, han sido declarados 'redundantes', superfluos para la cambiante economía de la acumulación de capital a escala mundial"; Hobsbawm [1994], ubicaba la que a su juicio se estaba convirtiendo en "la principal causa de tensión internacional de cara al nuevo

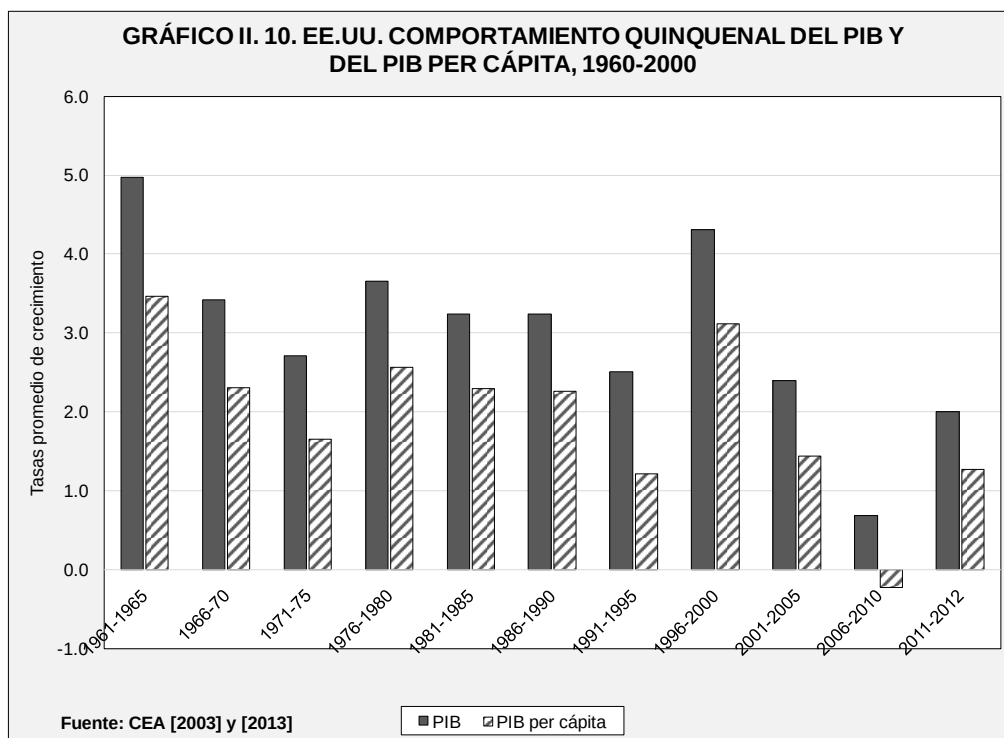
milenio: la creciente separación entre las zonas ricas y pobres del mundo"; Chomsky [1997; 180] destacaba que las "diferencias dentro de las naciones se producen en los 'tres mundos'"; Martin y Schuman [1996], así como Rifkin [1996], coincidían en identificar la consolidación de una "Sociedad 20-80", en la cual el 20% tiene un lugar y el 80% restante sale sobrando; Beck [1998; 108-209] planteaba que "las rentas decrecientes del trabajo y las rentas crecientes del capital generan una escisión en aumento entre el mundo de los ricos y el de los pobres" y propone un "pacto social contra la exclusión"; Castells [1996; III, 186] argumentaba la existencia de "agujeros negros del capitalismo informacional"; Samir Amin [1996] preveía que en las próximas décadas se dará "el surgimiento de nuevas dimensiones de polarización"; y Shutt [1998; 153] analizaba la "catástrofe del tercer mundo" y, en relación con los países atrasados, concluía que "la condición de gran parte de los tres cuartos de la raza humana que habita allí ha empeorado durante los últimos veinte años y es ahora, cerca del fin del siglo veinte, tan temible como en cualquier momento desde el inicio del siglo".

II.1.2.- La situación de la economía estadounidense.

El desempeño general de la economía estadounidense, es un segundo referente de la integración latinoamericana y caribeña que interesa mencionar, no sólo por la obvia presencia que Estados Unidos históricamente ha tenido y aún tiene en la región –lo que incluye estrategias hemisféricas de ese país, las que desde luego no han sido ni son neutras respecto de la integración regional–, sino además por la gravitación de dicho país en la economía mundial a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XX y hasta el presente.

Una perspectiva general de dicho desempeño puede desprenderse del siguiente Gráfico, en el cual se presentan los promedios quinquenales de crecimiento del PIB y del PIB per cápita de Estados Unidos para los últimos 50 años. Allí se observa la disminución de ambas tasas que se hizo presente desde la segunda mitad de los años sesenta –de tal manera que un crecimiento como el del primer quinquenio de esa década no se ha vuelto a dar–, así como la caída absoluta del PIB per cápita para el quinquenio 2006-2010, que en realidad estuvo concentrada en los años 2008 y 2009, con una disminución de 4 por ciento en el segundo de esos años.

En el mismo Gráfico se ve que, una vez iniciada la tendencia a un lento crecimiento, el quinquenio de mejor comportamiento fue el 1996 a 2000, en el cual, simultáneamente con la disminución del desempleo que más arriba hemos mencionado, el PIB creció 4.3 por ciento y el PIB per cápita más de tres por ciento, cifras ambas que además –al igual que lo ocurrido con la producción industrial– son superiores a las que estaban presentes en el resto del capitalismo desarrollado, a lo que se agrega que para Estados Unidos ya desde mediados del quinquenio anterior la economía estaba creciendo con tasas relativamente elevadas, luego de la caída cíclica de comienzos de esa década, que implicó un crecimiento negativo del PIB y del PIB per cápita en 1991.



Lo recién señalado, al igual que otros elementos respecto del relativo buen comportamiento de la economía estadounidense en los años 90 –algunos ya mencionados o por mencionar–, según veremos posteriormente han llevado a distintos autores a argumentar que en dicha economía durante esa década se habrían producido cambios importantes, superándose incluso la tendencia al deterioro de las décadas previas.

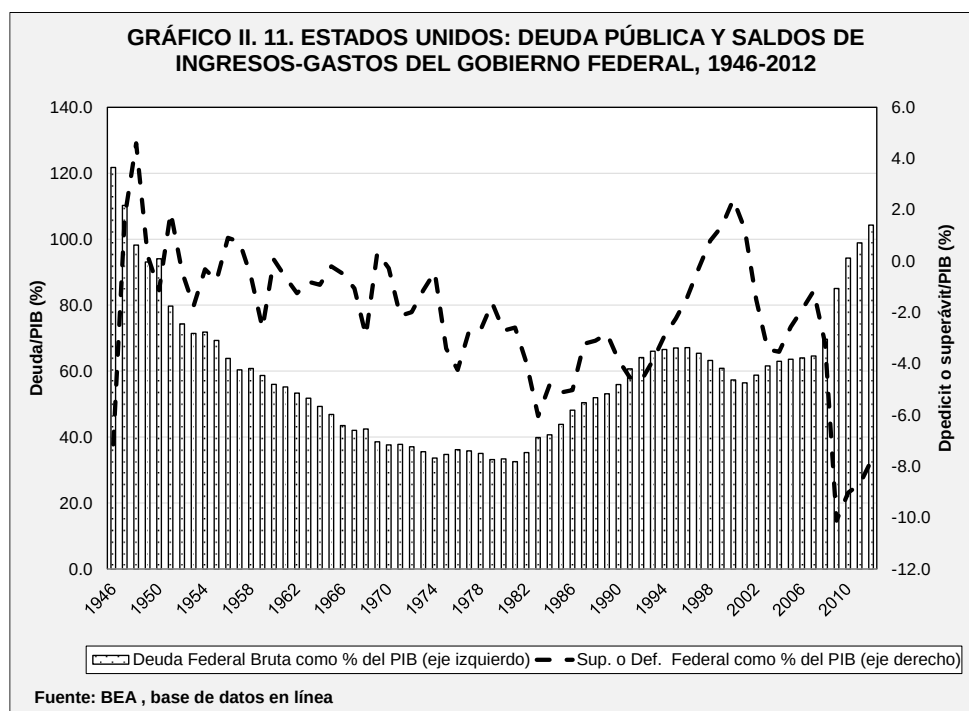
Lo que en este momento interesa destacar es que, en términos generales, desde la posguerra en adelante el desempeño de dicha economía claramente ha encabezado las tendencias que se reseñaron en el apartado anterior, tanto en relación al auge de la posguerra, como en lo referente a una buena parte de los problemas globales presentes desde los años setenta, lo cual ha ocurrido no sólo en términos del funcionamiento interno de esa economía, sino con ella jugando un papel central en la generación y traslado de esos problemas hacia el conjunto del sistema.

En tal sentido, muchos de los principales contenidos en la coordinación de políticas macroeconómicas que se han desarrollado entre los principales países industriales, principalmente a partir de la reunión de cinco de los miembros del Grupo de los 7 (G7) del Hotel Plaza en 1985, pueden ser ubicados como un intento estadounidense bastante exitoso, para traspasar al resto del capitalismo desarrollado y al conjunto de la economía mundial el peso de las graves dificultades y desequilibrios presentes en su funcionamiento económico interno, consiguiendo del resto del mundo el financiamiento necesario para intentar la reconfiguración de su estructura productiva. Los acuerdos logrados y aplicados desde ese entonces respecto al manejo de las tasas de interés y de los tipos de cambio, que han incluido en distintos momentos la fijación de "bandas" y la intervención de los bancos centrales en sus respectivos mercados para que ellas se cumplan, hasta las acciones que desde 2008 se han venido definiendo en el Grupo de los 20 (G20), constituyen un buen

ejemplo del grado en que la actividad económica global ha sido influida, en parte para facilitar la reestructuración estadounidense, y en parte para permitir en esa economía la permanencia de sus desajustes básicos.

Al respecto, probablemente la expresión más conocida, tanto de los problemas de la economía estadounidense, como de los recursos que ella absorbe del resto del mundo para seguir funcionando, sean los llamados “déficit gemelos”, esto es, sus déficit simultáneos en las finanzas públicas y las cuentas con el exterior.

En lo que respecta a las finanzas públicas, en el Gráfico II.11 se presentan para el periodo 1946-2010 las cifras correspondientes a los saldos de ingresos y gastos federales y a la deuda federal pública, en ambos casos como porcentaje del PIB.



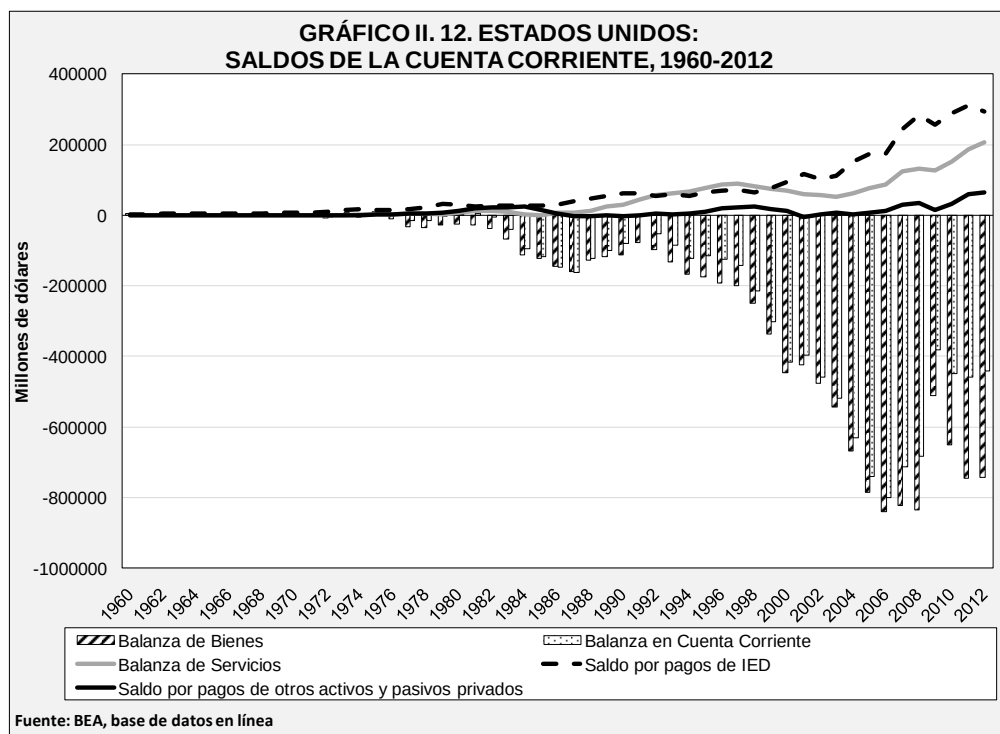
En dicho Gráfico, para la relación saldo federal/PIB se observa que, a partir de un nivel máximo de superávit a fines de los años cuarenta, estos fueron disminuyendo e intercalándose con déficits cada vez más recurrentes en los años sesenta, década ésta que se cerró con un superávit en el año 1969, que no volvió a repetirse sino hasta casi treinta años después. En efecto, entre 1970 y 1997 los saldos anuales de ingreso/gasto federal se mantuvieron deficitarios, alcanzando los mayores volúmenes de déficit en los años ochenta, como resultado de las políticas aplicadas por el gobierno de Reagan, que implicaron un menor ingreso por los recortes de impuesto sobre todo en la renta de los rangos superiores, al mismo tiempo que el gasto público se incrementó principalmente en su componente de gasto militar. También en el Gráfico II.11, se observan los superávit logrados al finalizar la década de los noventa, en los últimos años de la segunda presidencia de W. Clinton, lo cual resultó transitorio, ya que al llegar G. Bush a la presidencia muy rápidamente reaparecieron los déficit, los cuales, según veremos en un capítulo posterior, han alcanzado montos muy

elevados no sólo en EE.UU. sino sobre todo Europa en el contexto de la actual crisis mundial.

Para la relación Deuda federal/PIB, en el Gráfico se ve que ella tendió a disminuir hasta fines de los años sesenta, luego de lo cual se mantuvo relativamente constante, para incrementarse rápidamente desde el inicio de los años ochenta, también en el contexto de la llamada “Economía de Reagan” (Reaganomics), hasta alcanzar un nivel equivalente a alrededor de dos tercios del PIB a mediados de los años noventa y reducirse en la segunda parte de esa década creciendo después lentamente, hasta que desde 2008 se incrementa de manera acelerada, llegando a representar para 2012 más de un 100 por ciento del PIB.

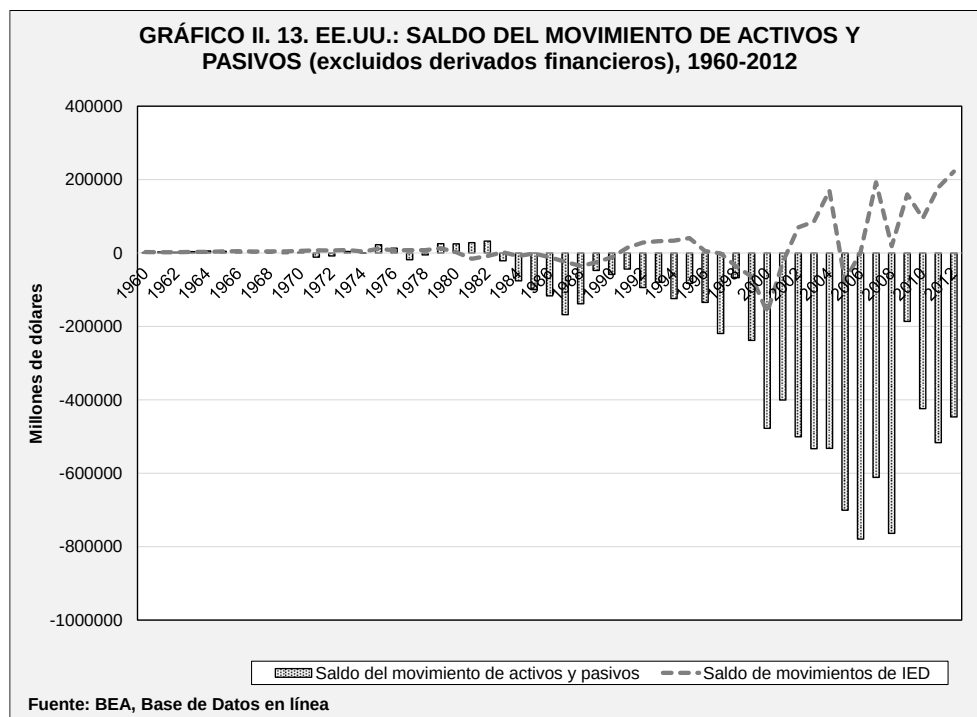
En lo que se refiere a los pagos entre la economía estadounidense y el resto del mundo, en los dos siguientes Gráficos se presentan los saldos de dichas cuentas, por una parte los referidos a la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos y por otra parte los saldos de la Cuenta de Capitales, en los cuales se ve el carácter fuertemente deficitario y deudor de la economía estadounidense frente al resto del mundo.

En el primero de los dos Gráficos, se observa la aparición de los déficit en el comercio de bienes en la primera mitad de los años setenta –específicamente en 1971, el cual fue su primer déficit en lo que iba del siglo–, a lo que se suma en la segunda mitad de esa década el déficit de la cuenta corriente, creciendo ambos muy rápidamente –con la excepción del periodo 1988-92, en que disminuyen hasta montos inferiores a los 100 mil millones cada uno de ellos– para llegar a niveles máximos en 2006, de casi 800 mil millones de dólares para la balanza de bienes y de más de 830 mil millones para la balanza en cuenta corriente, con todo lo cual desde los años ochenta y hasta la fecha, ambos déficit han sido consistentemente y con mucho los más voluminosos que cualquier país haya tenido.



En el Gráfico II. 13, los saldos que se presentan corresponden a los movimientos anuales de activos y pasivos entre Estados Unidos y el resto del mundo (sin considerar los movimientos de derivados financieros), así como a uno de los componentes de esos movimientos, los flujos de IED. Respecto de estos flujos, en la Gráfica se observa que el saldo de los mismos ha fluctuado a lo largo del periodo, siendo negativos durante todos los años ochenta y hasta 1990, luego de lo cual fueron positivos de 1991 a 1996 y se volvieron de nuevo negativos en el resto de esa década –a tal punto que para el año 2000 las inversiones directas que ingresaron a Estados Unidos rebasaron en más de 160 mil millones de dólares a las que dicho país envió al exterior–, luego de lo cual han sido positivos la mayoría de los años, alcanzando su mayor saldo neto anual en 2012, por un monto superior a los 220 mil millones de dólares.

En lo que respecta al saldo de activos y pasivos, en la Gráfica se observa que a partir del año 1983 las operaciones anuales por las cuales EE.UU. incrementa sus pasivos frente al resto del mundo, han superado a aquellas otras en que EE.UU. adquiere activos en el resto del mundo, por montos fluctuantes pero claramente al alza, a tal punto que entre 1991 y 2006 el incremento neto de pasivos estadounidenses se multiplicó por casi 180 veces, pasando de poco más de 4 mil millones de dólares a casi 780 mil millones, después de lo cual dicha cifra anual ha disminuido, sobre todo en 2009, en que el incremento neto anual de pasivos llegó a menos de 200 mil millones, y alcanzando montos de entre 420 y 516 mil millones en el trienio 2010-2012.

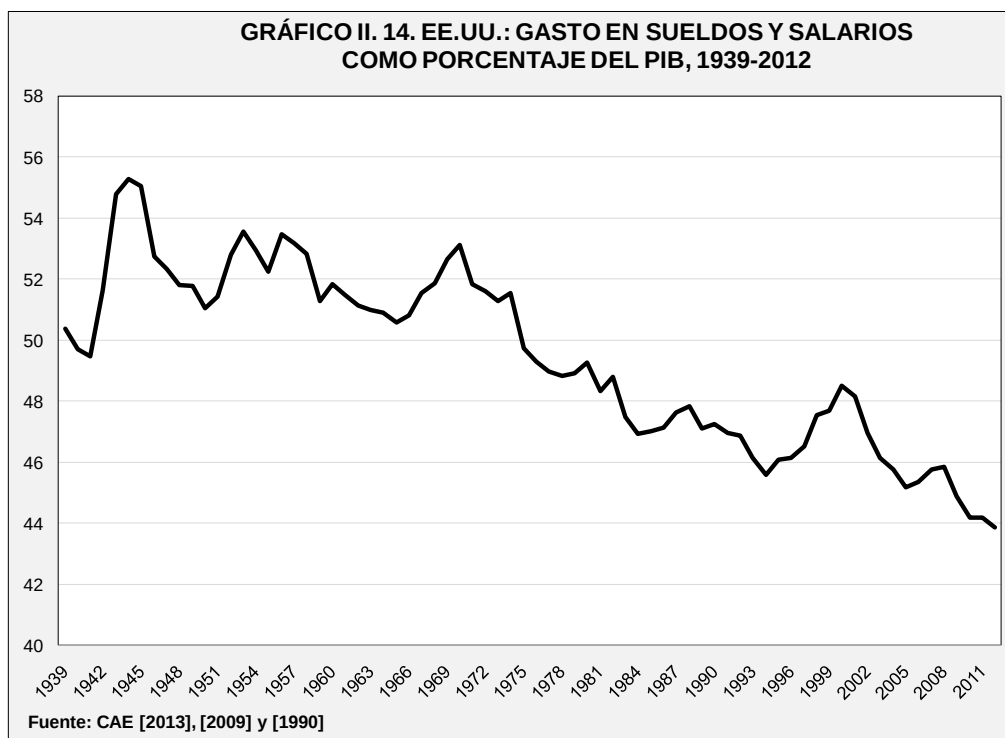


Desde luego, esos elevados montos no se deben a que Estados Unidos haya disminuido su ritmo de adquisición de activos en el resto del mundo, sino más bien a que el resto del mundo ha ido incrementado anualmente en montos muy elevados su adquisición de activos en los Estados Unidos. Al respecto, interesa destacar que en el incremento anual de pasivos estadounidenses, un rubro que ha pasado a ser incluso más importante que el ingreso de IED, es el de “Activos oficiales extranjeros en los Estados Unidos”, dentro del cual la gran mayoría de los montos corresponden a la compra de Bonos del Tesoro por parte de gobiernos extranjeros.

Según otra información de la misma fuente del Gráfico II. 12 –la Oficina de Análisis Económico del Departamento de Comercio del gobierno estadounidense–, referida a la “Posición inversora internacional de los Estados Unidos”, que corresponde ya no a los flujos sino a los montos acumulados de activos y pasivos de EE.UU. frente al resto del mundo, desde la segunda mitad de los años 70 y hasta el año 2011 el rubro de “Activos oficiales extranjeros en los Estados Unidos” ha representado entre el 20 por ciento y el 40 por ciento del total de activos extranjeros en dicho país.

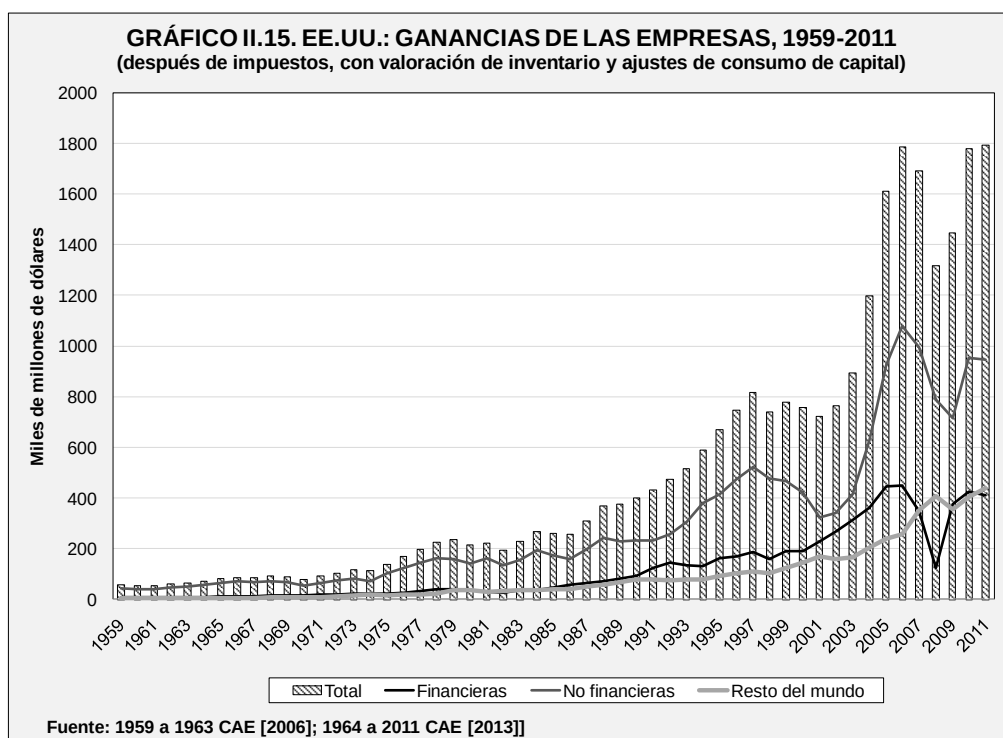
Entre dichos activos oficiales, es conocido que un volumen muy significativo corresponde a valores gubernamentales estadounidenses adquiridos por el gobierno chino, pero también entre esos activos se encuentra una parte importante de las reservas internacionales que los gobiernos latinoamericanos y caribeños han venido acumulando, las cuales al ser colocadas en dichos valores terminan por ayudar a la permanencia de los desequilibrios de la economía estadounidenses, en vez de servir para fines socialmente productivos en los países de la región, tema éste al cual regresaremos en capítulos posteriores, al identificar a la construcción de una arquitectura monetario-financiera regional como un tema prioritario en la actual agenda de la integración.

Además de lo ya planteado, respecto a los “déficit gemelos” en la economía estadounidense, interesa agregar lo referido al comportamiento de los salarios y de las ganancias en dicha economía. En lo que respecta a los salarios, en el Gráfico II. 14. se presenta la participación de ellos en el PIB estadounidense para el periodo 1939-2012. Allí se observa que, luego de un rápido incremento en la primera mitad de los años cuarenta, con el cual dicha participación alcanzó un nivel de 55 por ciento del PIB, ella ha ido fluctuando pero con una clara tendencia a la baja sobre todo a partir de 1970 –y exceptuando el periodo 1994-2000, en que hay un incremento importante, seguido de una fuerte caída– de tal manera que para 2012 alcanzó un nivel mínimo de 44 por ciento.



En lo que se refiere a las ganancias, en el Gráfico II. 15 se presenta también para Estados Unidos el monto total de las ganancias de las empresas, y los tres componentes de dicho monto: las ganancias del sector financiero, las del sector no financiero y las ganancias obtenidas por las empresas estadounidenses fuera de dicho país.

En lo que hace a las ganancias totales, en dicho Gráfico se observa por una parte su relativo estancamiento en la segunda mitad de los años sesenta, su crecimiento lento hasta mediados de los ochenta y las caídas absolutas que ellas tuvieron en las distintas crisis cíclicas y sobre todo en 1982, en 2000-2001 y particularmente en 2008-2009. Por otra parte, en el Gráfico se ve su rápido crecimiento en dos periodos: desde 1986 hasta 1997, en que las ganancias se multiplican por más de tres, pasando de 253 mil millones a tal punto que entre ese año y 1998 las ganancias totales se multiplicaron por más de tres, pasando de 234 mil millones a 741 mil millones de dólares; y, desde 2001 a 2006, en que las ganancias totales pasan de 721 mil millones de dólares a casi 1.8 billones, luego de lo cual viene la violenta caída que las hace llegar a 1.3 billones en 2008, y una rápida recuperación que las ha llevado en 2011-2012 a alcanzar y superar el monto del año 2006.



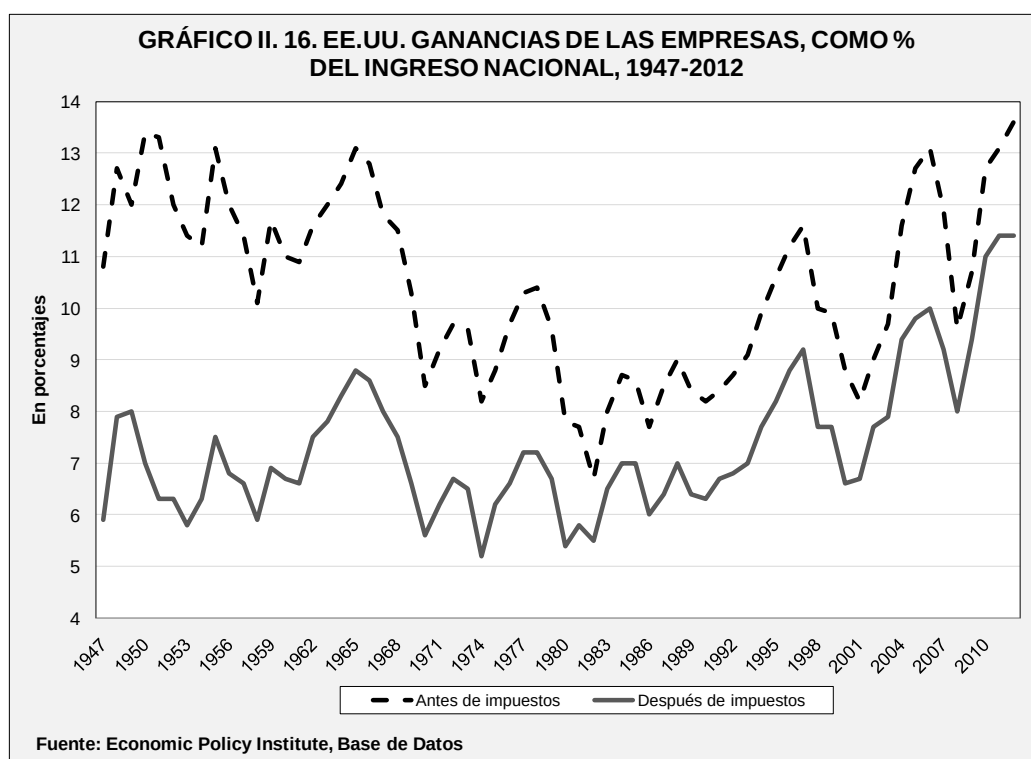
Según se ve en el Gráfico II. 15, si bien para los más de 50 años allí considerados lo grueso de las ganancias totales ha correspondido a las empresas no financieras, su participación ha ido disminuyendo de manera importante. En tanto que para los años sesenta correspondían a las empresas no financieras cifras de alrededor de 80 por ciento de las ganancias totales, en las décadas posteriores dicha participación fue cayendo progresivamente, hasta alcanzar cifras mínimas de alrededor de 45 por ciento en el primer trienio de la década del 2000, incrementándose posteriormente hasta niveles de participación de alrededor de 60 por ciento entre 2006 y 2008 y cerrando en periodo que abarca la Gráfica con un 53 por ciento de participación en 2011.

En lo que respecta a las ganancias de las empresas financieras, éstas han aumentado rápidamente sobre todo a partir de la mitad de los años ochenta –con fluctuaciones y algunas caídas absolutas tanto antes como después de esa fecha–, alcanzando un monto máximo de 420 mil millones de dólares en 2010, si bien su mayor porcentaje de participación en las ganancias totales ocurrió en 2002 y 2003, con cifras de 35 por ciento, y para el año 2011 dicha cifra se redujo a 23 por ciento.

Por otro lado, las ganancias obtenidas en el exterior por empresas estadounidenses también han tenido incrementos sustanciales, sobre todo desde la segunda mitad de los años ochenta en adelante, multiplicándose por más de 11 entre 1985 y 2011, lapso éste durante el cual su participación en las ganancias totales pasó de 15 por ciento a 25 por ciento, rebasando en el año 2011 a la participación de las ganancias de las empresas financieras en dicho total. A ello, habría que agregar que para las ganancias procedentes del exterior las fluctuaciones son mucho menos marcadas y duran menos que para las empresas financieras y no

financieras, con el caso extremo de la crisis actual, en la cual las ganancias de las empresas no financieras cayeron tres años, disminuyendo un 33 por ciento entre 2006 y 2009; las de las empresas financieras cayeron dos años, disminuyendo 73 por ciento entre 2006 y 2008; y, las ganancias procedentes del resto del mundo cayeron un año, disminuyendo 13 por ciento en 2009 respecto de 2008.

También respecto del comportamiento de las ganancias en Estados Unidos, en el Gráfico II.16 se entrega la información correspondiente a la participación de ellas en el ingreso nacional para el periodo 1947-2012, antes y después de impuestos. En lo que respecta a la participación antes de impuestos, si bien a lo largo de ese lapso hay fuertes fluctuaciones, son claramente distinguibles tres momentos: un periodo inicial desde 1947 a 1965, de participación en el ingreso relativamente elevada, la cual fluctuó en torno al 12 por ciento; un segundo momento de 1966 a 1982, de disminución en dicha participación, la cual fue muy fuerte hasta 1970, fluctuó hasta 1978 en torno al 9.5 por ciento, y cayó nuevamente hasta llegar en 1982 a una cifra de menos de 7 por ciento; y, una recuperación en la tasa de participación de las ganancias en el ingreso de 1983 a 2012, con fuertes caídas en 2001 y en 2008, pero que en definitiva implicó que para 2012 dicha tasa fuera cercana al 14 por ciento, que no sólo es el doble de la participación de 1982, sino que es incluso levemente superior a la mayor de las tasas que se dieron en los primeros años del periodo que abarca el Gráfico.

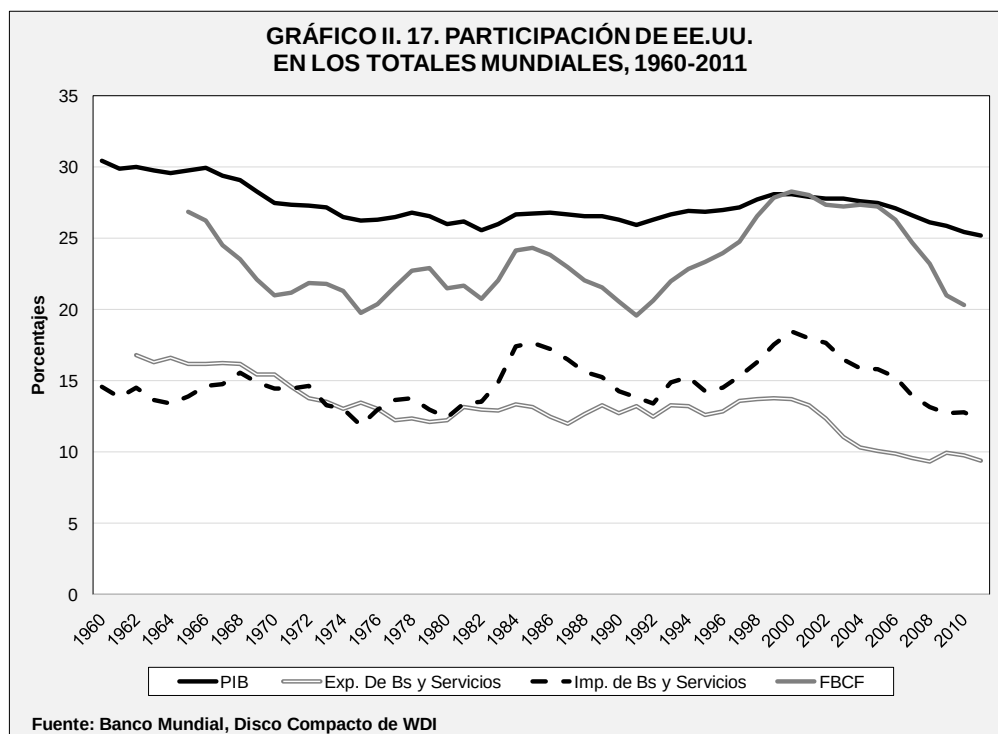


A lo anterior cabe agregar, con base en el mismo Gráfico II.16, que a lo largo del periodo hay una muy clara reducción de la diferencia entre las dos líneas de participación de las ganancias en el ingreso, lo que da cuenta de un peso cada vez menor de los impuestos generados por dichas ganancias, de tal manera que ese menor peso actuó en buena medida

como un amortiguador de la disminución de las ganancias. Dicha diferencia, y por tanto los impuestos, que al inicio del periodo fluctuaba alrededor de un 4 por ciento del ingreso nacional, desde el inicio de los años ochenta en adelante fluctúa alrededor de un 2 por ciento de dicho ingreso, o incluso menos sobre todo para los años más recientes.

Para finalizar lo referido al desempeño general de la economía estadounidense, en el siguiente Gráfico se presentan cifras, para el periodo 1960-2011, referidas a la participación de los Estados Unidos en los totales mundiales de producción, formación bruta de capital fijo, exportaciones e importaciones. En correspondencia con lo que se ha ido desprendiendo de gráficos anteriores, en el comportamiento de varias de esas variables, los años noventa muestran una reversión respecto de las tendencias previas: en el caso del PIB, la tendencia previa a una menor participación, que significó pasar de 34 por ciento a 28 por ciento del total mundial entre 1960 y 1990, se revierte parcialmente, de tal manera que para el año 2000 la participación estadounidense llegó al 32 por ciento, luego de lo cual nuevamente tiende a disminuir, llegando a un 25 por ciento en 2011; en lo que respecta a la inversión, la participación estadounidense en el total mundial, que en 1965 era de 27 por ciento, en 1990 llegó a un mínimo de 20 por ciento, luego de lo cual se incrementó rápidamente cerrando el siglo con un 28 por ciento, y cayendo en la siguiente década para llegar en 2011 a un 21 por ciento.

En lo que se refiere a las exportaciones, a partir de una participación inicial de 17 por ciento del total mundial en 1960, dicha participación bajó en las siguientes dos décadas y después fluctuó entre 1980 y 2000 en torno al 13 por ciento, cayendo nuevamente en lo que va del presente siglo para llegar a 2011 con una participación de 9 por ciento. Y por lo que respecta a la participación estadounidense en las importaciones mundiales, luego de una tasa inicial cercana al 15 por ciento en 1960, la cual fluctuó en esa y la siguiente década llegando a un mínimo de 12 por ciento en 1975, en la primera mitad de los años ochenta hay un rápido incremento que la lleva a poco más de 17 por ciento en 1985, para disminuir posteriormente y volver a crecer en la segunda mitad de los años noventa –alcanzando un porcentaje máximo de 18 por ciento en el año 2000–, disminuyendo luego hasta alcanzar una tasa de participación de 13 por ciento en 2011.



En suma, en lo que se refiere al comportamiento de la economía estadounidense y a su ubicación a nivel sistémico, a lo largo del periodo que estamos revisando es posible distinguir tres situaciones: por una parte, la posición de evidente superioridad que Estados Unidos tuvo hasta los años sesenta; por otra parte, un notorio deterioro de esa superioridad para los años setenta y ochenta; y, en tercer lugar, un freno relativo en dicho deterioro en particular durante los años noventa del siglo pasado.

En lo que respecta a las dos primeras situaciones recién mencionadas, existe un amplio consenso de que el auge de posguerra fue también el periodo de plena hegemonía estadounidense, y que la tendencia al retroceso de esa hegemonía tomó fuerza simultáneamente con el inicio del deterioro estructural que ya se ha mencionado, existiendo desde luego una muy estrecha relación entre el ejercicio hegemónico y las condiciones del funcionamiento económico global. Sin embargo, a la luz tanto del comportamiento relativamente favorable de la economía estadounidense en los años 90 –algunas de cuyas expresiones hemos ido destacando–, como de la posición y fuerza relativa de los posibles reemplazos de Estados Unidos, hay importantes desacuerdos en la ubicación de lo ocurrido en esa década respecto al retroceso que venía sufriendo la posición hegemónica de dicha economía en el sistema mundial.

Así, para distintos autores el arranque del deterioro tendencial en la economía mundial, que se dio entre fines de los años sesenta y comienzos de los setenta –esto es, el paso a la fase B del ciclo Kondratiev, luego del agotamiento de la fase A de ascenso en dicho ciclo que se desarrolló en la posguerra–, marcó también el punto de quiebre definitivo en el dominio hegemónico de los Estados Unidos, el cual inició un retroceso que no se revirtió ni siquiera con la relativa bonanza económica de ese país en los años noventa, perdiendo terreno de

manera irrefrenable frente al avance, por aquel entonces de Alemania y de Japón, y posteriormente de otros países y en particular de China.

En esa línea, según la cual desde los años setenta se asiste al inicio del fin de la hegemonía estadounidense, algunos de los análisis más conocidos han ubicado dicho fin en un contexto histórico de largo plazo, comparando la situación de Estados Unidos con la de otros países que en siglos anteriores tuvieron también una posición hegemónica, que en todos esos casos incluido el estadounidense, no era posible sostenerla indefinidamente.⁸

Es en esa dirección que Paul Kennedy, en su libro *Auge y Caída de las Grandes Potencias* escrito en los años noventa, revisa para un lapso de 500 años los factores que explican el ascenso y posterior deterioro de los estados hegemónicos, planteando como tesis principal que “existe una dinámica para el cambio, impulsado principalmente por sucesos económicos y tecnológicos, que repercuten en las estructuras sociales, los sistemas políticos, el poder militar y la posición de los Estados individuales y de los imperios”, identificando en ese marco los múltiples problemas de la economía estadounidense y concluyendo al respecto que “en el sentido más amplio, la única respuesta a la pregunta cada vez más debatida por el público de si los EE.UU. pueden conservar su posición actual, es <<no>>, pues, simplemente, ninguna sociedad ha podido estar permanentemente en cabeza de todas las demás, porque esto implicaría una congelación de la pauta diferenciada de ritmos de crecimiento, avance tecnológico y evoluciones militares, que ha existido desde tiempo inmemorial.” [Kennedy, 1998: 538 y 648]

Por su parte Giovanni Arrighi, en su libro *El largo siglo veinte*, ubica a las décadas recientes como un lapso de “declinación del ciclo estadounidense de acumulación del capital” y de “tránsito hacia un nuevo ciclo sistémico”, que al igual que en ciclos anteriores —el ciclo genovés, el holandés y el británico—, se está desarrollando a través de una violenta expansión financiera y de un proceso de concentración del capital en escala mundial. Es así que Arrighi, desde una perspectiva de largo plazo Braudeliana, considera a las expansiones financieras como fenómenos recurrentes, que en la historia del capitalismo “han marcado la transición de uno a otro régimen de acumulación en una escala mundial”, colocando en ese contexto a “la actual expansión financiera, en el curso de la cual las estructuras del ahora ‘viejo’ régimen estadounidense están siendo destruidas y un ‘nuevo’ régimen presumiblemente está siendo creado”. [Arrighi, 1994: x]

⁸Además de los autores que a continuación mencionaremos, muchos otros se ubican también en la perspectiva de asignar al deterioro de la hegemonía estadounidense un carácter irreversible, entre ellos Martins [2007], [2011] y [2012], Gandásegui y Castillo [2010], Castillo y Gandásegui [2012], Keohane [1984] y Frank [1998] y [2003]. Este último autor, desde hace ya varias décadas comenzó a argumentar las capacidades de China para ser el nuevo hegemón, con lo cual además dicho país estaría retomando la posición que tuvo antes del dominio europeo sobre la economía mundial. En este mismo sentido, en un texto reciente Theotonio dos Santos plantea: “Sus espectaculares bases económicas, demográficas, históricas, culturales, científicas, la profundidad de su reforma agraria y de la expropiación de los monopolios privados hechos por la revolución nacional democrática, sobre todo en la fase de instalación de la China Popular, permiten a la República China recuperar su papel histórico de primera potencia mundial, papel hegemónico ocupado por ella durante más de un milenio” Dos Santos [2012: 56]. Por su parte, Samir Amin en distintos textos ([2004], [2004a] y [2011]) viene identificando el avance hacia un imperialismo colectivo, el cual “tiene su origen en la transformación de las condiciones de la competencia” y en el hecho de que los “Estados Unidos no tienen ventajas económicas decisivas”, lo cual traslada al conjunto de la tríada el peso del liderazgo económico, reservándose Estados Unidos el rol de “defensor militar de sus ‘intereses comunes’” [Amin, 2004.]

Para este autor, los cambios de régimen de acumulación históricamente han ido acompañados de "crisis de sobreacumulación, que marcan la transición de una a otra estructura organizacional", lo que también sería aplicable a las décadas recientes, en las cuales la crisis y la expansión financiera alcanzan una plena vinculación: "Con el advenimiento de la era Reagan, la 'financiarización' del capital que había sido uno de varios rasgos de la crisis de la economía mundial en los años setenta, llegó a ser el rasgo absolutamente dominante de la crisis" [Arrighi, 1994; ix y 30].⁹

En un sentido semejante, interesa destacar que Immanuel Wallerstein, además de ubicar al tránsito entre los años sesenta y setenta como el inicio, tanto de una Fase B del ciclo Kondratiev –semejante “al salto hacia debajo de 1893-1896 de la fase B de Kondratieff que fue de 1873 a 1896”– como de la declinación hegemónica de los Estados Unidos, considera que también desde ese tránsito entre ambas décadas se asiste a la declinación del liberalismo como ideología global dominante, y se ingresó a una etapa de bifurcación del proceso sistémico y de crisis estructural del capitalismo,¹⁰ de la cual se saldrá en el tercer cuarto del siglo XXI bajo un orden no capitalista: “después de la bifurcación, digamos después de 2050 o 2075, podemos estar seguros tan sólo de una pocas cosas. Ya no viviremos en una economía mundo-capitalista: viviremos en cambio en algún nuevo orden u órdenes, algún sistema histórico nuevo o varios.” [Wallerstein, 1996: 48]¹¹

⁹En materiales posteriores al libro que estamos citando, Arrighi identifica "condiciones de oferta" y "condiciones de demanda" en la actual expansión financiera. Como "factor crucial" en la creación de las condiciones de demanda ubica a [1997; 156] "la competencia interestatal por el capital móvil", en tanto que las condiciones de demanda estarían dadas por "una sobreabundante masa de liquidez que puede ser movilizadada, directamente o a través de intermediarios, para especular, pedir prestado o prestar" [Arrighi, 1999: 4]. Esa expansión financiera “cabe esperar que [...] no sea sino un fenómeno temporal que acabará más o menos catastróficamente, dependiendo de cómo gestione la crisis la potencia hegemónica en declive”. [Arrighi y Silver, 2001: 276].

¹⁰La asociación que hace Wallerstein entre la declinación hegemónica de los Estados Unidos y la etapa final del capitalismo, no por fuerza es compartida por otros autores. Por ejemplo, según veremos a continuación Ana Esther Ceceña no está de acuerdo en que haya una declinación estadounidense, pero sí asume que el capitalismo puede estar en una etapa terminal: “no hay incompatibilidad entre el fortalecimiento de la hegemonía estadounidense ocurrido en la fase neoliberal y el decaimiento simultáneo de la legitimidad capitalista [...] si bien la hegemonía capitalista está perdiendo terreno en la medida en que crece la exclusión en el capitalismo y empiezan a cobrar fuerza otras visiones del mundo, no parece vislumbrarse en cambio un posible relevo a la hegemonía estadounidense”. [Ceceña, 2004: 22]

¹¹En un texto, posterior, al revisar los retos que enfrentan los movimientos antisistémicos en el siglo XXI y en el contexto de la actual etapa de bifurcación, plantea: “Si [...] el sistema-mundo moderno se halla inmerso en una crisis estructural y hemos entrado en una era de transición –un periodo de bifurcación y caos–, entonces es obvio que los problemas a los que se enfrentan los movimiento anti sistémicos se plantean de un modo diferente a como se plantearon en el siglo XIX y en la mayor parte del siglo XX. [...] Este periodo de transición tiene entonces dos características que dominan la propia idea de una estrategia anti sistémica. La primera característica es que aquellos que hoy están en el poder van a dejar muy pronto de insistir en la preservación del sistema existente (destinado, tal y como se encuentra ahora, a su propia autodestrucción); y entonces ellos tratarán más bien de asegurar que la transición se dirija hacia la construcción de un nuevo sistema que repetirá las peores características del actual [...]. La segunda característica fundamental es que un periodo de transición sistémica es una época de profunda incertidumbre, en la cual es imposible saber cómo será el porvenir. La historia no está del lado de ninguna de las partes en conflicto. Cada uno de nosotros puede influir sobre el futuro, pero nosotros no podemos y no sabemos cómo actuarán los otros para influirlos también”. [Wallerstein, 2008: 92-93]

En posiciones opuestas a las recién descritas se ubica otro conjunto de autores, los cuales consideran que, si bien está lejos de ocurrir un regreso a la situación de posguerra, en los años noventa la economía estadounidense logró frenar y revertir el deterioro que en las dos décadas previas venía sufriendo en su ejercicio hegemónico. Para fines de exposición, algunos de los análisis a partir de los cuales se llega a esa conclusión pueden ser agrupados en torno a dos líneas de argumentación.¹²

Por una parte, aquellos análisis que se centran en el ámbito de las modificaciones ocurridas en la estructura productiva estadounidense y en el grado en que dicha transformación, sumada al acceso de los recursos del planeta necesarios para sus procesos de acumulación, le ha permitido recuperar posiciones y mantener el liderazgo económico mundial.

En esa línea se ubican los trabajos de Ana Esther Ceceña ([1995], [1998], [2002], [2004], [2008] y [s/f]), de ella y Andrés Barreda [2005] y de Raúl Ornelas ([1995], [2002], [2002a] y [2012]), en los cuales se desarrolla y aplica el concepto de “producción estratégica”, para identificar las actividades que son prioritarias para la reproducción del capitalismo, revisando a partir de allí la situación que en distintos planos prevalece en el liderazgo de dichas actividades. Así, el balance que realizan respecto de la capacidad de producción de tecnologías de punta –especialmente en el nuevo paradigma basado en la electro informática–, de la producción y control de las materias primas y los energéticos básicos, y de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, arroja que Estados Unidos posee una situación de primacía en distintos planos, por lo cual Ceceña argumenta que “no parece vislumbrarse [...] un posible relevo a la hegemonía estadounidense porque no hay alternativa regeneradora dentro del propio sistema. El espectro de la apropiación ha sido llevado a sus extremos de posibilidad y ni la polarización social alcanzada ni las alternativas de objetivación están dejando fisuras por donde hacer correr otras modalidades de construcción de hegemonía dentro de este mismo sistema. Nunca antes en la historia del capitalismo se había alcanzado una hegemonía de dimensión planetaria y con pretensiones, en gran parte cumplidas, de alcance integral” [Ceceña, 2008: 18]

Por otra parte, y desde luego vinculado con el anterior, aquellos análisis que se centran en el mejor desempeño de algunos indicadores macro que son claves en el comportamiento de la economía estadounidense, como son sus ritmos globales de crecimiento y, sobre todo, aquellos referidos a la inversión y a la masa y tasa de ganancias. El seguimiento de esos indicadores señalaría desde fines de los años ochenta o desde los años noventa –y desde luego, hasta antes de la crisis actual–, mejoras significativas tanto en relación a las décadas previas, como respecto de los demás países desarrollados, expresando con ello una recuperación de posiciones de dicha economía, en parte por su propio desempeño interno y en parte por los problemas presentes en otros países.

¹²Al igual que con el anterior grupo de autores, también en este caso sólo nos centraremos en unos pocos, aunque en una perspectiva que es semejante a la de aquellos autores que serán mencionados en el cuerpo de este texto se ubican otros muchos, como son Tavares [1997], Tavares y Melin [1997], Fiori [1997], Gambina [2002], Borón [2004], Veraza [2004] y Katz [2001] y [2011]. En el caso de Claudio Katz, en el segundo de esos textos hay una revisión crítica amplia de los argumentos principales de los “teóricos de la declinación”. Un texto reciente, en el cual se revisan las posiciones de “declinacionistas” y “antideclinacionistas” incorporando a esa discusión los efectos de la crisis mundial hasta inicios de 2013, es el de Borda [2013].

El seguimiento de esos indicadores, ha sido objeto de particular atención en distintos trabajos de Orlando Caputo ([2005], [2007], [2007a], [2009], [2011] y [2012]), el cual ha venido argumentando la presencia en Estados Unidos de una clara recuperación –no exenta de fluctuaciones– tanto de la inversión como de las ganancias: “a partir de fines de los 80, en Estados Unidos se inicia una reestructuración de su economía apoyada en niveles crecientes de ganancias y de inversión, particularmente en maquinaria y equipo de alta tecnología”.¹³ En lo que respecta a la inversión, de acuerdo a este autor para EE.UU. su rápido crecimiento entre 1991 y 1999 no tiene comparación con los 40 años previos–creciendo también en esa década de manera sustancial la relación capital/producto–, y ese rápido crecimiento, luego de revertirse al comienzo de los años 2000, se reanudó hasta que en el bienio 2006-2007 comenzaron a caer las inversiones residenciales [Caputo 2007a], que serían seguidas por el resto de la inversión.

En lo que se refiere a las ganancias, Caputo destaca una recomposición y comportamiento al alza particularmente en la economía estadounidense, que es semejante al comportamiento de la inversión recién mencionado y también con fluctuaciones, presentando síntesis como la siguiente: “La globalización de la economía mundial (flexibilidad laboral y el aumento de la tasa de explotación, las aperturas comerciales, los tratados de libre comercio, las inversiones en el exterior, la apropiación de los recursos naturales, la revolución tecnológica con la fuerte disminución de los precios de las maquinarias y equipos, el incremento de la productividad y el aumento del ejército industrial de reserva) le ha permitido a EE UU un elevado incremento de las ganancias a partir de mediados de los 80’s.” [Caputo, 2009: 197-198]. En particular, y usando como base el comportamiento de las ganancias en el sector real de la economía, Orlando Caputo ha cuestionado reiteradamente la preeminencia que se asigna al capital financiero respecto del productivo, tanto respecto al comportamiento general de la economía, en el cual considera que dicha preeminencia existió pero dejó de darse desde los años noventa –“Las empresas productoras de bienes y servicios se han liberado del dominio que en décadas anteriores ejerció sobre ellas el capital financiero [Caputo, 2012: 27]–, como respecto del papel que se asigna a los aspectos financieros en el estallido de la actual crisis mundial, criticando en este sentido “la interpretación financiera de la crisis” y destacando el papel que jugaron en su estallido los problemas presentes en la producción real y en particular en la construcción residencial.¹⁴

¹³ En una postura opuesta a la que estamos presentando, Brenner considera que para EE.UU y el resto del G7 la “larga fase descendente” no se ha revertido desde que hizo su aparición al inicio de los años setenta. Así, en la segunda mitad de los años noventa planteaba que “la larga fase descendente ha persistido principalmente porque las economías capitalistas avanzadas han demostrado ser incapaces de lograr reducciones suficientemente rentables y una redistribución del poder productivo para superar la sobre capacidad y sobre producción de las líneas de manufactura y restablecer así la rentabilidad” [Brenner, 1999: 19], y en el año 2009 reiteraba: “El principal origen de la crisis actual está en el declive del dinamismo de las economías avanzadas desde 1973 y, especialmente, desde 2000 [...] el ciclo económico recién acabado, desde 2001 hasta 2007, ha sido, con mucho, el más endeble desde el período de posguerra” [Brenner 2009: 1].

¹⁴En esa misma dirección, Brenner en varios de sus textos [1999, 2009 y 2009a] ha insistido en la explicación del comportamiento económico global, incluido el estallido de la actual crisis, a partir del desempeño del sector productivo. Al respecto, su opinión sobre la tesis de la “financiarización” o “capitalismo financiero” es la siguiente: “La idea del capitalismo financiero es una contradicción en los términos, porque, genéricamente

II.1.3.- El orden monetario y financiero internacional; la ruptura de Bretton Woods y la situación posterior.

El tercer referente de la integración latinoamericana y caribeña en el que interesa centrar la atención, es el espacio internacional y dentro de éste, el orden monetario y financiero que ha estado presente en dicho espacio, para lo cual, al igual que en los apartados anteriores, se destacarán sólo algunos elementos centrales, y en particular aquellos que constituyen el marco inmediato de desenvolvimiento de las economías latinoamericanas y caribeñas y de sus procesos de integración.

En lo que respecta al orden económico internacional, nuevamente es obligado centrar la atención en el tránsito entre los años sesenta y setenta, ya que en ese lapso se produjo la ruptura de los acuerdos que se habían logrado al estar finalizando la segunda guerra y cuya vigencia había dado lugar a una estructura normativa mínima la cual, pese a sus insuficiencias y a los problemas que fue acumulando sobre todo a lo largo de los años sesenta, ayudó a que se concretaran más de dos decenios de recomposición del comercio internacional y de los flujos de capitales –sobre todo inversiones directas– luego del proceso de desintegración que acompañó a la crisis de los años treinta y a la segunda guerra mundial, sin que en las décadas posteriores al fin de la segunda guerra se produjeran desequilibrios como los que hemos conocido en los últimos 40 años.

Desde luego, más que las virtudes que en sí mismas pudieran haber tenido las normas definidas al finalizar la guerra, lo decisivo en su vigencia fue que ellas se aplicaron en un marco de funcionamiento sistémico caracterizado por los dos elementos en que hemos insistido en anteriores apartados: de un lado, el auge iniciado en la inmediata posguerra, con los correspondientes altos niveles de actividad económica global, y en cuyo interior encontraba cabida relativamente fácil la definición y cumplimiento por la mayoría de los países, de acuerdos referidos al sistema monetario internacional y al manejo de los desequilibrios en balanza de pagos; del otro lado, por la evidente superioridad económica con que EE.UU. surgió de la guerra, la cual le permitió imponer sus condiciones y su moneda en los acuerdos y las estructuras de funcionamiento de la economía internacional.

Al respecto, cabe tener presente que en la “Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas”, realizada con participación de 44 países en Bretton Woods, Nueva Hampshire entre el 1 y el 22 de julio de 1944–seis meses antes de la Conferencia de Yalta, y cuando ya era evidente el desenlace de la guerra–, al adoptarse los componentes básicos del “Plan White” de Estados Unidos, y no del “Plan Keynes” del gobierno británico, se definió un Sistema Monetario Internacional que reflejó sin mayores sutilezas la fuerza económica y militar con que aquel país estaba emergiendo de la guerra,¹⁵ lo que se tradujo

hablando —hay excepciones significativas, como el préstamo al consumidor—, el beneficio financiero sostenido depende de la obtención de beneficios sostenidos en la economía real”. [Brenner, 2009: 3]

¹⁵Dos menciones puntuales, pueden ayudar a reflejar tanto el ambiente que prevaleció en Bretton Woods, como el ambiente que muy poco después iba a prevalecer en el país anfitrión de la Conferencia. Por una parte, en la Conferencia de B. Woods, según plantea Rajamoorthy [2004] “había una apariencia de participación, siempre que ésta no se enfrentara con el objetivo general de la conferencia. Goldenweiser, un delegado del Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos, resumió así el enfoque estadounidense: ‘Todos pueden

principalmente en el rol asignado al dólar como la moneda que asumiría el papel de divisa a nivel internacional, con el compromiso estadounidense de libre convertibilidad de dólares por oro a un precio fijo 35 dólares por onza –lo que obligaba a Estados Unidos a mantener reservas de oro acordes con el monto de dólares en circulación–, y con tipos de cambio casi fijos de las demás monedas respecto del dólar, para las cuales se acordó una banda máxima de fluctuación de ± 1 por ciento.

Además de ese acuerdo básico, también en los restantes acuerdos de la Conferencia se impuso la superioridad estadounidense, en particular en aquellos asociados a la definición de la estructura institucional que sustentaría ese patrón monetario, y que facilitaría la recuperación equilibrada del dinamismo del comercio internacional, protegiendo la estabilidad cambiaria a través de la canalización de liquidez y de la aplicación de mecanismos correctivos ante los desajustes.

En Bretton Woods, dicha estructura institucional se definió con la creación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial –las llamadas “instituciones gemelas”–, encargado el primero de atender problemas de liquidez de corto plazo¹⁶ y el segundo de otorgar financiamientos de largo plazo para la reconstrucción y el desarrollo,¹⁷ y en las dos instituciones la visión y los intereses estadounidenses quedaron claramente plasmados a través de la ubicación de ambas en Washington y, desde luego, en la asignación de los votos que en ellas tendrían los distintos países.

Como es sabido, al crearse el FMI se definió dicha asignación de votos principalmente en correspondencia con la cuota que cada país aporta a los recursos del Fondo, más un pequeño porcentaje que no depende de dicha cuota –llamados “votos básicos”–, y ese criterio se ha mantenido hasta la fecha. Desde ese entonces, la distribución de los votos ha ido teniendo cambios menores a lo largo del tiempo, los que se han ido definiendo a través de las catorce “Revisiones Generales de Cuotas” que ha realizado la Junta de Gobernadores del Fondo, en nueve de las cuales se han acordado tanto aumentos en el monto total de las

opinar, siempre que sean complacientes o no digan nada.” Por otra parte Harry White, de quien tomó el nombre el plan estadounidense, el 13 de agosto de 1948 tuvo que testificar ante el Comité de Actividades Anti estadounidenses bajo sospecha de espiar para la Unión Soviética, y tres días después falleció de un ataque al corazón.

¹⁶Según su Convenio Constitutivo, los fines del FMI son: “i) Fomentar la cooperación monetaria internacional [...]; ii) Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional [...]; iii) Fomentar la estabilidad cambiaria, procurar que los países miembros mantengan regímenes de cambios ordenados y evitar depreciaciones cambiarias competitivas; iv) Coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes que se realicen entre los países miembros [...]; v) Infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos generales del Fondo [...]; vi) De acuerdo con lo que antecede, acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros.” [FMI, 2011: 2]

¹⁷ Según su Convenio Constitutivo, los fines del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento son: “(i) Contribuir a la obra de reconstrucción y fomento en los territorios de miembros, facilitando la inversión de capital para fines productivos [...]; (ii) Fomentar la inversión extranjera privada mediante garantías o participaciones en préstamos y otras inversiones que hicieren inversionistas privados [...]; (iii) Promover el crecimiento equilibrado y de largo alcance del comercio internacional, así como el mantenimiento del equilibrio de las balanzas de pagos [...]; (iv) Coordinar los préstamos que haga o garantice con los préstamos internacionales tramitados por otros conductos [...]; (v) Dirigir sus operaciones con la debida atención a los efectos que las inversiones internacionales puedan tener en la situación económica de los territorios de los miembros [...]. [BM: 1989]

cuotas, como cambios en la distribución de dicho monto entre los países, con el correspondiente impacto en el número de votos de cada uno.

Desde Bretton Woods en adelante, la definición para cada país del monto de la cuota –y, por tanto, de la casi totalidad de sus votos–, se ha basado “en su posición relativa en la economía mundial” para lo cual a la fecha se aplica una fórmula en la que se pondera el PIB con 50 por ciento (para lo cual el PIB se mide con una combinación entre los tipos de cambio de mercado y dichos tipos según la paridad del poder adquisitivo), el grado de apertura con 30 por ciento, la variabilidad económica con 15 por ciento y las reservas internacionales con 5 por ciento, y a los votos que resultan de dicha fórmula se agregan a cada país los “votos básicos”, los cuales en este momento son un 5.5 por ciento del total de votos. [FMI, 2013]

Al respecto, y para no confundirse con la aparente complejidad del mecanismo de asignación de votos, es pertinente citar en extenso las memorias del funcionario del Tesoro Raymond Mikesell [1994], asistente de Harry White, que tuvo la tarea de elaborar la propuesta estadounidense presentada en Bretton Woods para la fórmula de asignación de votos en el naciente FMI.

En relación a la definición de la fórmula para asignar cuotas y votos, su descripción es la siguiente:

“A mediados de abril de 1943 [...] White me llamó a su oficina y me pidió que preparara una fórmula para las cuotas del Fondo Internacional de Estabilización [el futuro FMI, JE], que podría estar basada en las tenencias de oro y dólares, los ingresos nacionales y el comercio exterior de los miembros. No dio instrucciones de las proporciones a utilizar, pero yo debía asignar a Estados Unidos una cuota aproximada de 2.9 mil millones de dólares, al Reino Unido (incluyendo sus colonias), alrededor de la mitad de esa cantidad, a la Unión Soviética la mitad que al Reino Unido, y a China algo menos. La principal preocupación de White era que nuestros aliados militares (los Cuatro Grandes del Presidente Roosevelt) tuvieran las mayores cuotas, según una lista que habían acordado el presidente y el secretario de Estado”. [...] Confieso que me tomé ciertas libertades al hacer las estimaciones con el fin de predeterminedar las cuotas. Hice decenas de pruebas, con diferentes criterios y combinaciones de datos comerciales, antes de llegar a una fórmula que satisficiera la mayoría de los objetivos de White”. [Mikesell, 1994: 22]

Y la presentación de la propuesta estadounidense de cuotas ante el respectivo Comité de la Conferencia, es descrita de la siguiente manera:

“La fórmula de la cuota no fue distribuida, y White me pidió no revelarla. [...] Representantes de quince países estaban en el Comité de Cuotas, incluyendo Canadá, Francia, la Unión Soviética, el Reino Unido y los Estados Unidos. Después de que la lista [de los montos de cuota que se derivaban de la propuesta, JE] se distribuyó al Comité, más de la mitad de los delegados presentes objetaron fuertemente las cuotas de sus países, y muchos exigieron saber cómo fueron calculadas. Yo había anticipado esta petición y di un difuso seminario de veinte minutos sobre los factores tenidos en cuenta en el cálculo de las cuotas, pero sin revelar la fórmula. Traté de hacer que el proceso pareciera tan científico

como fuera posible, pero los delegados eran lo suficientemente inteligentes como para saber que dicho proceso fue más político que científico. [...] Durante un receso en la reunión, varios delegados me preguntaron sobre el cálculo de sus cuotas, y les di la renta nacional u otro dato que había utilizado en la aplicación de la fórmula.” [Mikesell, 1994: 34]

A esas definiciones básicas sobre el FMI, impuestas desde antes de la creación del organismo, se agrega que en la versión inicial y las posteriores modificaciones del Convenio Constitutivo del Fondo, Estados Unidos se ha reservado el derecho de veto sobre todas las decisiones importantes respecto de su funcionamiento, como son –en la versión actual de dicho Convenio– las referidas a: “cualquier modificación de las cuotas”; “disposiciones referentes a regímenes generales de cambios”; la modificación de plazos para que todos los países o alguno de ellos “recompre” su moneda después de haberla utilizado para adquirir monedas de otros países; la realización de operaciones de venta y compra de oro por parte del Fondo; el uso de la “Cuenta de Recursos Generales” del Fondo (en la que se ingresa una parte de las ventas de oro) para fines no autorizados en el Convenio o para “distribuir entre los países en desarrollo”; la reducción o aumento en el número de Directores Ejecutivos; la modificación en el método de valoración de los Derechos Especiales de Giro (DEG); para autorizar la tenencia de DEG a “países no miembros, países miembros que no sean participantes, instituciones que desempeñen funciones de banco central para más de un país miembro y otras entidades oficiales”; la asignación y cancelación de DEG, así como los períodos para ello; la exigencia a un país para que se retire del Fondo; y, la suspensión hasta por tres años de distintas disposiciones del Convenio “en caso de emergencia o de presentarse circunstancias imprevistas que amenacen dificultar las actividades del Fondo”. [FMI: 2011]

La lista anterior –que además no es exhaustiva– se refiere a decisiones para los cuales según el Convenio Constitutivo se requiere una mayoría “del ochenta y cinco por ciento de la totalidad de los votos”, sin ningún requisito referido al número de países que pudieran detentar los votos de minoría, con lo cual un solo país puede ejercer un amplio derecho de veto si posee más del 15 por ciento de los votos, lo cual sólo ocurre con Estados Unidos, que desde Bretton Woods y hasta la fecha tiene más que ese porcentaje.

En tal sentido, en el siguiente Cuadro II.4 se presentan para algunos países desarrollados y para la suma de latinoamericanos y caribeños, el porcentaje de las cuotas y de los votos que actualmente tienen en el FMI, así como de sus votos en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del Banco Mundial, en el cual se ve que 32 países de la región tienen una participación en ambas instituciones que es alrededor de la mitad de la que tiene Estados Unidos –que, evidentemente, sigue siendo superior al 15 por ciento–, y semejante a la de Japón en los votos en el Banco Mundial.¹⁸

¹⁸En el caso del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del Banco Mundial –cuyo Convenio Constitutivo es mucho más simple que el del FMI–, el poseer más el 15 por ciento de los votos le permite a Estados Unidos vetar cualquier enmienda al Convenio, a lo que se agrega, por ejemplo, que según dicho convenio “La oficina principal del Banco deberá estar en el territorio del miembro que tenga el mayor número de acciones” [Banco Mundial, 1989] y, desde luego, el que la presidencia del Banco Mundial desde la

CUADRO II.4 DISTRIBUCIÓN DE VOTOS EN EL BANCO MUNDIAL, Y DE CUOTAS Y VOTOS EN EL FMI (en porcentajes del total)			
	FMI		BM (BIRF)
	Cuotas	Votos	Votos
EE.UU.	17.7	16.8	15.1
Japón	6.6	6.2	8.4
Alemania	6.1	5.8	4.5
Francia	4.5	4.3	4.0
R. Unido	4.5	4.3	4.0
China	4.0	3.8	5.5
A. Latina y El Caribe (32 países)	7.7	8.2	8.3
Suma	51.0	49.4	49.8
Total	238,118*	2,519,736	1,965,205
*Millones de DEG			
Fuente: FMI [2013] y Banco Mundial [2013]			

En relación a las cifras del Cuadro, es oportuno adelantar que en el periodo reciente, ante la crisis, entre las medidas tomadas desde el G20 [2009] ha estado la “Reforma de las Instituciones Financieras Internacionales” (IFI), incluyendo su “mandato, misión y gobernanza” –a lo cual volveremos a referirnos en un capítulo posterior–, que incluye un traslado de alrededor de un 5 por ciento de poder de voto en el FMI, y de 3 por ciento en el Banco Mundial, desde los países “sobrerrepresentados” hacia los “subrepresentados”, en lo cual se ha venido avanzando y probablemente se aplicará en 2014, pero nada indica que con ello vaya a cambiar lo básico del dominio estadounidense sobre esas instituciones. Al respecto, basta tener presente que como parte de esa reforma de las IFI, se anunció reiteradamente que ya no se iba a aplicar la regla no escrita de que la dirección del Banco Mundial le corresponde a Estados Unidos y la dirección del FMI a un europeo, y que la definición de personal directivo sería estrictamente por méritos, luego de lo cual al renunciar como Director Gerente del FMI el francés Dominique Strauss-Kahn fue reemplazado en julio de 2011 por la también francesa Christine Lagarde, y al terminar su periodo en la presidencia del Banco Mundial el estadounidense Robert Zoellik fue reemplazado en junio de 2012 por JimYong Kim, también estadounidense.

Por consiguiente, en lo que respecta a las normas e instituciones de la posguerra referidas al orden económico internacional, y en particular al sistema monetario dentro de ese orden, lo definido en Bretton Woods colocó al dólar y a los Estados Unidos en el centro de dicho orden, si bien justamente por ello la eficacia y permanencia de los acuerdos tomados quedaron sujetas a la fortaleza de la moneda estadounidense y de la economía emisora, y por consiguiente fueron deteriorándose a la par de los problemas de esa economía y del

creación del organismo y hasta la fecha le ha correspondido a un estadounidense, aunque esto no se establece en el Convenio.

crecimiento sin respaldo de los dólares que circulaban a nivel internacional, todo ello simultáneamente al avance industrial de países como Alemania y Japón, cuya reconstrucción había sido favorecida precisamente por los dólares de préstamos y donaciones procedentes de Estados Unidos a través del Plan Marshall.

Dicho crecimiento en la emisión de dólares, si bien comenzó casi de inmediato después de los acuerdos de Bretton Woods, alcanzó su máximo con los gastos derivados de la guerra de Vietnam, acumulándose el costo de dicha guerra a los restantes problemas ya presentes en la economía estadounidense, y multiplicándose desde los años sesenta –y en particular desde el segundo quinquenio de esa década– las presiones sobre las cuentas externas y las cuentas públicas. Con todo ello, conforme avanzaban los años setenta iba dejando de cumplirse la condición básica en que había descansado lo definido en Bretton Woods, de que la moneda-divisa, el dólar, expresaba condiciones de alta competitividad y solidez de la economía emisora.

Por tanto, si bien el anuncio de Richard Nixon el 15 de agosto de 1971 marcó formalmente la ruptura del orden internacional definido en Bretton Woods, con ello se reconoció lo que para ese entonces estaba claramente presente, ya que en los hechos esa ruptura ya venía dándose e intentando ser frenada desde bastante antes, sin lograr reducir la creciente brecha entre los dólares en poder de tenedores oficiales y privados y la disponibilidad estadounidense de reservas en oro para respaldarlos.

En el plano de la política económica de Estados Unidos, cabe destacar al respecto los muy pobres resultados que obtuvo el gobierno en la corrección del déficit de la balanza de pagos a través del freno a la exportación de capitales, al aplicar en 1965 el "Programa voluntario de Restricciones de Crédito al Exterior" –que limitaba los créditos a extranjeros que podían hacer las matrices de bancos de EE.UU.– y en 1968 el "Programa de Inversión Extranjera Directa" –que limitaba las inversiones en el exterior y las tenencias de activos extranjeros, con lo cual en buena medida fracasaron –y en parte fueron abandonados– los intentos para disminuir la brecha entre dólares y oro por la vía de una corrección de los problemas presentes en la balanza de pagos de los Estados Unidos.¹⁹

En otros países y a nivel internacional, basta tener presente tanto la creación en 1961 del "Pool del Oro" (formado por EE.UU., R. Unido, Alemania, Italia, Francia, Bélgica, Países Bajos y Suiza) para alimentar el mercado de Londres con oro a 35 dólares la onza, y el fin de dicho Pool en 1968 ante la desenfrenada especulación con el oro –lo que se conoció como "la nueva fiebre del oro"–, como las medidas que fueron tomando distintos gobiernos en el segundo quinquenio de los años sesenta. En ese contexto, el aviso francés en 1965, de

¹⁹En relación a las políticas adoptadas por EE.UU. respecto a su problemas de balanza de pagos, Block [1977: 244 a 296] distingue tres periodos entre 1958 y 1975: de 1958 a 1963 el "atlanticismo ingenuo", cuando se suponía que reforzando la Alianza Atlántica y modificando aspectos menores de la relación con los aliados europeos esos problemas serían eliminados; de 1964 a 1968 el "periodo de demora", durante el cual –bajo la idea de postergar problemas en espera de un "inminente" fin de la guerra de Vietnam– se aplicaron medidas ya no con la pretensión de eliminarlos, sino de evitar que siguieran creciendo; y, de 1968 a 1975 el periodo de la "disuasión financiera", de "el abuso mundial del poder", en el cual se ejercieron todo tipo de presiones para que los demás países ajustaran sus economías en la medida necesaria para que los montos del déficit estadounidense se mantuviesen e incluso se incrementasen. El paso más significativo en esta última etapa fue la declaración de inconvertibilidad.

que cambiaría sus tenencias de dólares por oro y su abandono del “Pool del Oro” en 1967; la devaluación de la libra en noviembre de ese último año; la devaluación del franco y la revaluación del marco, ambas ocurridas en 1969, fueron las expresiones más evidentes de la crisis en que se encontraban las bases de funcionamiento del sistema monetario internacional, las que en definitiva terminaron de derrumbarse con el anuncio de inconvertibilidad del dólar de 1971 y con las devaluaciones del dólar en ese año y en 1973.

Ese conjunto de hechos previos, la declaración misma de inconvertibilidad del dólar, las devaluaciones de esta moneda frente al oro, las devaluaciones o revaluaciones de las distintas monedas respecto del dólar y el paso a un sistema de tipos de cambio flexibles, se constituyeron en la práctica en punto de arranque para un nuevo marco de funcionamiento de la economía internacional.

En ese nuevo marco, los problemas y desequilibrios generados en la economía internacional han sido muchos y muy graves, desenvolviéndose todos ellos tanto en el contexto general del funcionamiento sistémico revisado al inicio del presente capítulo, como al amparo de la ruptura de las normas de funcionamiento de la economía internacional establecidas en 1945, sin que hasta la fecha dichas normas hayan sido formal y explícitamente reemplazadas.

Más bien, lo que ha ocurrido en el terreno internacional, ha sido la conjunción de tres tendencias:

- Por una parte, una notoria disminución del control estatal y multiestatal sobre la moneda internacional y en particular sobre la gestión de la liquidez en ese ámbito, de tal modo que parte importante de dicha gestión se trasladó desde los Estados y los organismos multilaterales hacia los agentes privados, los cuales concentraron desde ese entonces y en adelante enormes volúmenes de liquidez en sus manos, manejándola con notables grados de autonomía respecto de sus propios gobiernos y de las disminuidas regulaciones nacionales y supranacionales, y desarrollando estrategias cada vez más sofisticadas de creación y administración de esa liquidez, respondiendo así a la mayor inestabilidad y a los mayores riesgos existentes, pero al mismo tiempo empujando a aquella y a éstos hacia nuevos niveles.

La multiplicación de las operaciones bancarias transnacionales desde los años setenta – con el rápido crecimiento en ese entonces del llamado “mercado de eurodólares” –, la multiplicación paralela y sobre todo posterior a los setenta de operaciones bursátiles también de carácter transnacional, la acentuación de la actividad de las empresas transnacionales (ETN), y desde luego la necesidad estructural de la economía estadounidense por captar recursos privados y públicos procedentes de todo el mundo para poder sostener su funcionamiento interno y la expansión global de sus empresas, dan cuenta de un escenario de privatización de la gestión monetaria global y del financiamiento internacional, cuyos impactos se están haciendo sentir con toda fuerza desde hace ya tiempo, y desde luego en el estallido y desenvolvimiento de la actual crisis mundial.

- Por otra parte, a nivel global el Grupo de los 7, sobre todo desde mediados de los años ochenta, sin frenar mayormente la creciente gestión privada sobre la liquidez internacional fue asumiendo en la práctica funciones rectoras en distintos ámbitos ya que, por el solo hecho de acordar las políticas monetarias y cambiarias de sus miembros, dado el peso relativo que ellos poseen, dichas políticas se transformaban en referentes obligados para los restantes países, los cuales difícilmente podían definir en esos ámbitos políticas que apuntaran en sentidos distintos a los marcados por el G7.

En ese mismo sentido, y según veremos con mayor detalle en capítulos posteriores, en el marco de la actual crisis mundial a partir de 2008 el G20 se ha auto asignado la definición y conducción de estrategias frente a la crisis, además de la definición en su seno de políticas y compromisos por parte de los países miembros, con lo cual ha tendido a reemplazar parcialmente al G-7 –o, más bien, a constituirse en una ampliación del mismo–, definiendo incluso objetivos y acciones para ser cumplidas por las IFI hacia el conjunto de la economía mundial, sin que ello signifique algún avance hacia la creación de instancias verdaderamente multilaterales de definición de normas sobre el orden económico internacional.

- En tercer lugar, luego de la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods, y de que el FMI redefinió sus normas de funcionamiento para adecuarse al nuevo escenario,²⁰ se inició para esa institución lo que Palazuelos [1998: 36] ha calificado como "ociosidad de funciones", de la cual sólo se recuperaría con la crisis de la deuda externa de los años ochenta, al asumir un papel principal en la formulación y aplicación de los "programas de ajuste" para los países afectados.

Desde ese entonces, para los países del capitalismo atrasado el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se constituyeron en importantes órganos de definición y supervisión de las políticas económicas internas y externas, jugando un papel central en la aplicación de las políticas de desregulación, privatización y apertura en dichos países, con la anuencia de los distintos gobiernos, primero como condición para los procesos de reestructuración de la deuda externa, y luego como parte del decálogo del Consenso de Washington y del programa neoliberal.

Para ello, asumieron funciones y atribuciones hacia el capitalismo atrasado que poco tienen que ver con las que les fueron asignadas al momento de ser creados, e incluso con las que a la fecha se establecen en sus Convenios Constitutivos, y mantuvieron hasta hace muy poco –en que con la participación del FMI comenzaron los “programas de ajuste” en la Zona Euro– la “regla de oro” de centrarse únicamente en dichos países, por más que los principales desequilibrios se ubiquen en el capitalismo desarrollado.

²⁰ El Acuerdo de Jamaica de enero de 1976, en el cual se introdujeron un conjunto de enmiendas al Convenio Constitutivo, que entraron en vigor en abril de 1978, puede considerarse como la formalización de la ruptura del sistema monetario establecido en la posguerra por parte del FMI. Dichas enmiendas, en términos generales, abarcaron la reducción al mínimo del papel del oro; la legalización del régimen de cambios fluctuantes, quedando autorizados los Estados miembros para dejar flotar sus monedas o mantener cambios fijos; y, algunas modificaciones respecto de los DEG –cuya creación había sido acordada en una enmienda anterior, en 1969– con las que se buscaba hacer más atractivo su uso como activo de reserva.

En suma, desde fines de los años sesenta y hasta la fecha no ha existido propiamente un orden económico y monetario internacional definido multilateralmente, que reemplace al de Bretton Woods, y más bien las modalidades de desenvolvimiento de las relaciones económicas internacionales se han configurado a través de las prácticas directamente impuestas por el gran capital transnacional, por las líneas de acción definidas desde las IFI hacia los países atrasados que les solicitan financiamiento, y por distintas políticas y regulaciones, parciales en sus objetivos, en su tiempo de vigencia y en el número de gobiernos involucrados en su formulación, las cuales en buena medida han apuntado más a atenuar problemas que a definir y corregir tendencias y normas de funcionamiento.

Desde luego, de los tres elementos recién nombrados el principal es el primero, esto es, el gran capital multiplicando su capacidad de definir directamente los rumbos de la economía internacional, con los gobiernos y las IFI empujando en esa dirección, y otorgando por tanto el máximo de facilidades para el despliegue global del capital bajo todas sus modalidades, con los gobiernos desregulando sus espacios nacionales y empujando esa desregulación en otros espacios nacionales y en el ámbito internacional, y con las IFI “orientando” al capitalismo atrasado hacia esos rumbos y generando o haciendo suyas teorías ad hoc para justificarlos.

En ese sentido, el desmantelamiento de la regulación en la emisión de divisas y de los controles en la circulación internacional del capital, lejos de ser problemas a solucionar, son más bien estrategias para multiplicar la apropiación de excedentes, llevándola hacia nuevos espacios –muchos de ellos en el capitalismo atrasado– y recomponiendo con ello los procesos de acumulación y de obtención de ganancias. Por consiguiente, un elemento central en el desenvolvimiento de las relaciones económicas internacionales ha sido la disminución de barreras a la libre circulación del capital, y la apertura con ello de nuevos espacios de valorización, así como de acelerados procesos de centralización.

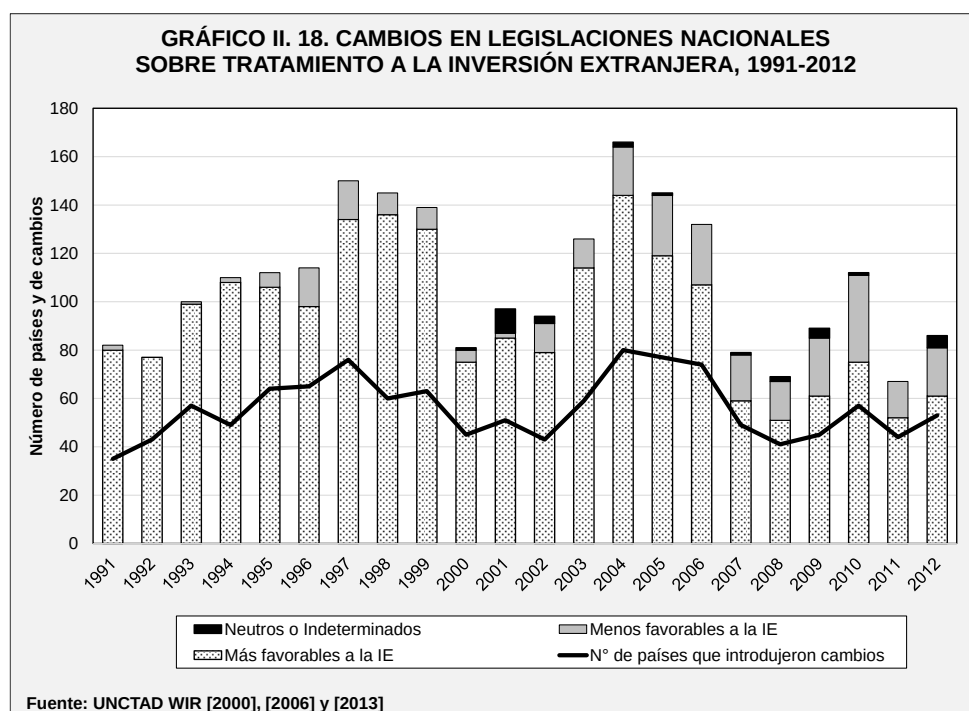
En lo que respecta a los capitales que se mueven en la esfera de las finanzas, como ya se dijo, para el periodo que aquí interesa su internacionalización comenzó con las operaciones bancarias, a las que se sumaron las operaciones bursátiles, y en lo que respecta al despliegue de las empresas transnacionales, éste ya venía dándose desde antes, si bien desde los años setenta y ochenta ese despliegue se ha multiplicado, aprovechando al máximo tanto las nuevas posibilidades de fragmentación y distribución territorial de sus procesos, brindadas por los avances en la ciencia y la tecnología y por la disminución de trabas normativas e institucionales, como la propia internacionalización bancaria y bursátil, que les ha facilitado a dichas empresas la colocación y captación de recursos financieros.

Al respecto, interesa destacar la fuerza que han tenido los procesos de desregulación de la inversión extranjera, que se han dado tanto en los espacios nacionales, como en el ámbito internacional. En lo que se refiere a los espacios nacionales, en el siguiente Gráfico se presenta información referida a los cambios en el tratamiento de dicha inversión, introducidos en las legislaciones nacionales en los últimos veinte años.

Del total de casi 2400 cambios que se han dado, la fuente ubica un 87 por ciento en el sentido de “más favorables a la Inversión Extranjera” (menos control, más garantías, más incentivos, condiciones más liberales de operación), y dicho porcentaje llegó a ser casi de

100 por ciento en el primer quinquenio de los años noventa, en tanto que para mediados de la siguiente década, se llegó a cifras anuales de 80 países introduciendo modificaciones, y se alcanzó también el mayor número de modificaciones anuales.

Asimismo, en el gráfico se observa que a partir de 2007 hay una disminución en el número tanto de cambios en las legislaciones como de los países en que éstos se han dado, y también en el periodo reciente han ido aumentando las modificaciones “menos favorables a la Inversión Extranjera” las cuales para 2010 –desde luego, en el contexto de la crisis– llegaron a ser casi un tercio del total de cambios ocurridos en ese año.

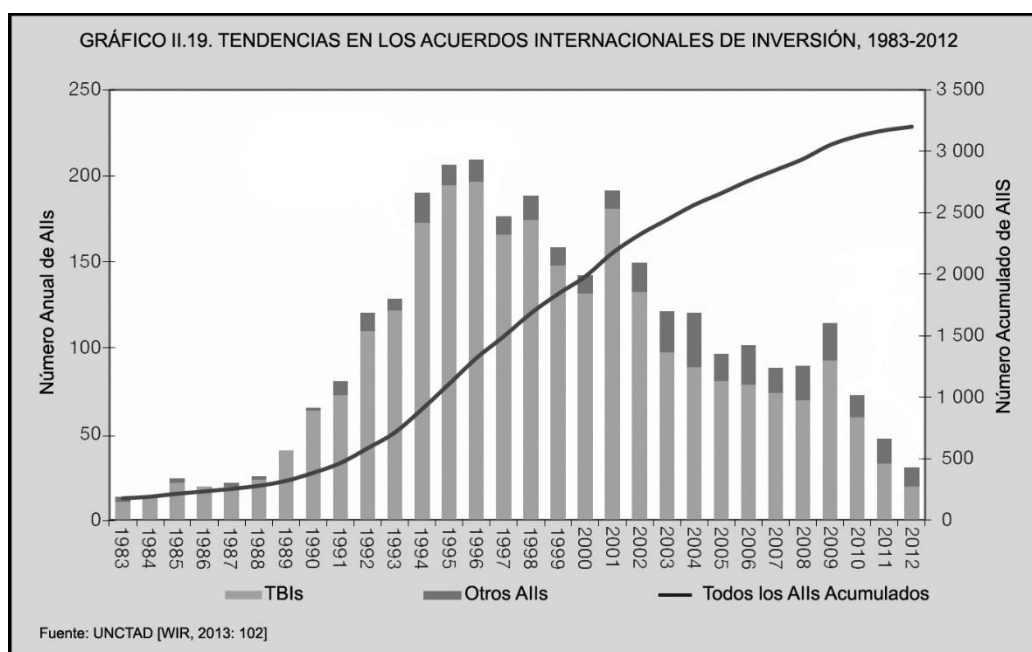


En el ámbito internacional, el principal instrumento a través del cual se han ido liberando restricciones a la inversión extranjera –sobre todo la inversión de los países desarrollados en el capitalismo atrasado– han sido los “Acuerdos Internacionales de Inversión” (AII), de los cuales la gran mayoría consiste en “Tratados Bilaterales de Inversión” (TBI) a través de los cuales los firmantes se aseguran mutuamente las mejores condiciones para la promoción y protección de las inversiones de la contraparte.

En el Gráfico II.19, se entrega información respecto de los AII, y en él se observa que a finales de 2012 dichos acuerdos alcanzaron un número total de 3196, y de ellos 2857 corresponden a TBI y 339 a “otros AIIs”. En el Gráfico se ve que entre 1989 y 1995 la firma de AII creció muy rápidamente, pasando de alrededor de 400 a más de 1000 en esos 6 años, en tanto que desde el año 2002 el ritmo anual de nuevos acuerdos ha disminuido notoriamente, a tal punto que para 2012 se firmaron 30 acuerdos (20 TBI y 10 "otros AII"),

lo cual es bastante menos que los 200 acuerdos anuales que llegaron a firmarse a mediados de los años noventa.

En relación a los “otros AII”, cabe destacar que entre ellos la fuente del Gráfico ubica a los apartados de inversión que, desde el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se han venido incorporando en un número creciente de acuerdos comerciales,²¹ con lo cual por cierto dichos acuerdos no sólo pasan a ser mucho más que comerciales, sino que incluso frecuentemente el componente referido a las inversiones se transforma el más atractivo para el capital extranjero.



Respecto de los casi 3200 AII que a la fecha están vigentes, cabe destacar que ese número, si bien es alto, está lejos aún de cubrir a todas las relaciones bilaterales entre los más de 190 países del mundo, para lo cual se requeriría un total superior a los 18000 acuerdos. Ese muy elevado número de acuerdos que sería necesario para asegurar que cualquier capital transnacional en cualquier lugar del mundo cuente con las mayores facilidades posibles – con el problema adicional de que los distintos acuerdos no difieran sustancialmente ni sean contradictorios entre sí– es lo que ha llevado desde hace ya tiempo a buscar la generación de un solo acuerdo de carácter multilateral.

Al respecto, cabe recordar que en el ámbito multilateral, algunas de las facilidades para el capital extranjero se incluyeron en los convenios finales de la Ronda Uruguay del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y en la puesta en marcha de la

²¹ La definición que entrega la UNCTAD es la siguiente: “‘Otros acuerdos internacionales de inversión’ se refieren a los acuerdos económicos, distintos de los TBI, que incluyen disposiciones relacionadas con la inversión (por ejemplo, los acuerdos marco sobre cooperación económica), capítulos de inversión en los acuerdos de asociación económica y en los acuerdos de libre comercio” [UNCTAD, 2013: 117]

Organización Mundial de Comercio (OMC): en el “Acuerdo Sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio” (TRIMs), en el “Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios” (AGCS) y, en menor medida, a través del “Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio” (TRIPs), el “Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias” y el “Acuerdo sobre Contratación Pública”.

En todos esos acuerdos, se incluyeron apartados referidos al tratamiento de aquellos capitales extranjeros cuyo desplazamiento se deriva del tema respectivo, contemplándose al respecto ritmos y plazos para la liberalización del tratamiento de esos capitales y, en general, para otorgar a éstos un trato semejante al de los capitales nacionales (el llamado “trato nacional”).

Sin embargo, dado que tanto el GATT como la OMC no fueron concebidos para abarcar a los flujos de inversión extranjera, la inclusión en ellos de normas sobre esos flujos ha tenido un carácter parcial, apareciendo sólo como complemento de regulaciones dirigidas hacia el comercio internacional. Así, los acuerdos recién mencionados abarcan aspectos relativamente puntuales del movimiento internacional de capitales, ya sea porque el acuerdo está referido a temas que van más allá de los movimientos de inversión –por ejemplo, el AGCS abarca las inversiones extranjeras en los servicios como parte de uno de los cuatro modos de suministro de servicios que se identifican en dicho Acuerdo, así como en parte de los Protocolos IV y V del Acuerdo, referidos a los servicios de comunicaciones y a los servicios financieros–, o ya sea porque el acuerdo está totalmente referido a la inversión, pero sólo a una de las modalidades que asume el movimiento de inversiones a nivel transnacional. Tal es el caso del TRIMs, el cual en su totalidad se refiere a las inversiones, pero sólo a aquellas que se realizan para poder comerciar mercancías, sin incluir por lo tanto a todas las demás inversiones extranjeras que se mueven, por ejemplo, para invertir en bolsa en el país extranjero o para producir –y no sólo comerciar– en él.

Así, dado que no existe dentro o fuera de la OMC una regulación abarcadora del conjunto de los movimientos internacionales de capital,²² desde hace ya tiempo que en la agenda del gran capital transnacional, de distintos organismos internacionales y de buena parte de los gobiernos del capitalismo desarrollado, está presente el crear un instrumento de carácter multilateral que permita una suerte de desregulación planetaria uniforme para el despliegue global de los capitales, a través de la cual éstos se aseguren, a través de ese único

²²Al tratamiento parcial del tema de inversiones en la OMC, cabría también agregar otros instrumentos multilaterales vinculantes, que también están referidos a aspectos parciales del movimiento internacional de capitales, como son lo referido a la doble tributación (con la *Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo*), a la garantía de inversiones (con el *Convenio Constitutivo del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones*) y a la solución de controversias (con cuatro instrumentos: la *Convención sobre el reconocimiento y la ejecución de las sentencias arbitrales extranjeras*; el *Reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional*; el *Reglamento facultativo de la Corte Permanente de Arbitraje para dirimir las controversias entre dos partes de las que sólo una es un Estado* y el *Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados*). Con base en el cuarto de esos Convenios, que entró en vigor en 1966, se creó el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), como institución del Banco Mundial, cuyo desempeño ha sido fuertemente cuestionado, ya que por regla general sus resoluciones –que por cierto se apoyan principalmente en los TBI firmados entre los países– benefician a los inversionistas extranjeros.

instrumento, todas las garantías y las mejores condiciones posibles para su accionar en cualquier lugar del mundo.

Ese instrumento multilateral, que en relación al movimiento de capitales jugaría un papel semejante al que tiene la OMC en relación al movimiento de mercancías, se intentó crear entre 1995 y 1998 en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la cual durante esos años se desarrolló la negociación de los contenidos de un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), con la intención de llegar a un texto final que sería “multilateralizado”, ya fuera convocando a los demás países a adherirse o trasladando la negociación multilateral de ese texto –ya acordado por los miembros de la OCDE– a la OMC. Sin embargo, la negociación del AMI en la OCDE finalmente tuvo que ser suspendida en octubre de 1998, cuando estaba circulando el tercer borrador del Acuerdo, al decidir algunos gobiernos participantes que se retiraban del proceso, en un momento en el cual el conocimiento público de los contenidos que se pretendían para el AMI estaba generando importantes reacciones de rechazo.²³

Por tanto, ese intento de crear un marco normativo multilateral de apoyo al despliegue global de las inversiones no tuvo éxito, aunque no por eso el tema ha sido abandonado, y continúa claramente presente en dos sentidos generales. Por una parte, la intención de crear ese marco único a favor de las inversiones, ha sido reiteradamente expuesta por los países desarrollados, sobre todo en la OMC, en la cual la incorporación nuevas negociaciones sobre inversiones viene siendo planteada desde hace tiempo, y forma parte de los llamados “Temas de Singapur”, propuestos por dichos países desde la Reunión Ministerial realizada en ese país en diciembre de 1996, y entre los cuales además está lo referido a “políticas de competencia” y a “contrataciones públicas”, que también atañe a las condiciones de actuación internacional de las empresas extranjeras.

Por otra parte, los contenidos básicos del AMI se han venido aplicando, tanto a través de los cambios en las regulaciones nacionales sobre la inversión extranjera, como por medio de los TBI y de los capítulos de inversiones de los Tratados de Libre Comercio, incluso con la incorporación textual de partes del AMI en esos instrumentos.²⁴

Teniendo en cuenta esa presencia actual de los contenidos del AMI, y el que ella probablemente se acentuará en el futuro cercano, cuando tomen nuevamente fuerza los intentos por “multilateralizar” la desregulación de las inversiones extranjeras, interesa destacar algunos de los principales contenidos que tenía el último de los borradores del acuerdo (correspondiente a mayo de 1998), y que se repiten consistentemente en los demás instrumentos ya mencionados.

A partir de una definición extremadamente amplia de “inversión” –que incluye a “todo tipo de activo que directa o indirectamente esté bajo el control o sea de propiedad de un

²³Mientras la negociación del tema en la OCDE se mantuvo en secreto se lograron avances, pero cuando se filtró el tema y los borradores del AMI fueron dados a conocer en 1997, hubo un rápido rechazo sobre todo en los países desarrollados, en los cuales una diversidad de grupos y organizaciones presionaron de distintas formas a sus gobiernos para que se retiraran de la negociación, incluyendo las campañas “No al AMI” y “Zonas libres del AMI”.

²⁴Una revisión en ese sentido, se encuentra en Estay [2003].

inversionista”–, y que ampara también a las inversiones ya existentes, en ese borrador del AMI se contemplan aspectos como los siguientes:

- El otorgamiento de “Trato Nacional” y “Trato de Nación más Favorecida” para los inversionistas extranjeros en todo lo referido al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta de inversiones;
- El compromiso de “seguridad” y una “protección completa y constante” para las inversiones extranjeras, incluyendo la prohibición de “expropiar o nacionalizar directa o indirectamente una inversión”, “o tomar cualquier medida o medidas de efecto equivalente”, excepto para un propósito de interés público, en cuyo caso deberá ocurrir el pago “sin dilación” y “en efectivo” de una compensación “adecuada” y “libremente transferible”, equivalente al “valor libre de mercado” de la inversión expropiada, e incluso estaba a discusión si el pago de la expropiación debería incluir “intereses a una tasa comercial establecida con base al mercado para la moneda de pago desde la fecha de la expropiación hasta la fecha del pago efectivo”;
- El compromiso de que, cuando un inversionista sufra pérdidas “debido a guerra u otro conflicto armado, estado de emergencia, revolución, insurrección, disturbio civil o cualquier otro acontecimiento similar”, recibirá del país anfitrión “en cuanto a la restitución, indemnización, compensación u otro resarcimiento, un tratamiento no menos favorable que el que otorgue a sus propios inversionistas o a los inversionistas de cualquier tercer Estado, el que sea más favorable para el inversionista”;
- El otorgamiento, a los inversionistas extranjeros, de los mismos derechos y el mismo status legal que los gobiernos soberanos, pudiendo esos inversionistas llevar directamente a juicio a dichos gobiernos ante árbitros internacionales;
- La libre transferencia, dentro y fuera del territorio, de todos los pagos relacionados con la inversión (capital inicial e incrementos adicionales, ganancias pagos derivados de cualquier contrato, el producto de la venta total o parcial de la inversión, ingresos por indemnización, etc.), en moneda convertible y al tipo de cambio vigente;
- La eliminación de cualquier posibilidad para que los gobiernos fijen algún requisito de desenvolvimiento o de resultados para las inversiones extranjeras. Así, en el texto del AMI se establece explícitamente la prohibición de que los gobiernos apliquen a la inversión extranjera políticas referidas a niveles de exportación, saldo comercial, porcentajes de contenido nacional, transferencias de tecnología, lugar de ubicación dentro del país, generación de empleos, asociación con capitales nacionales, realizar actividades de investigación y desarrollo en el país, contratar un nivel dado de trabajadores nacionales, establecer empresas conjuntas con participación de capital doméstico, etc.²⁵ [OCDE; 1998]

²⁵Respecto de esa lista, el encabezado con que se presenta en el texto es el siguiente: “Una Parte Contratante no podrá, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, operación, mantenimiento, uso, goce, venta u otra disposición de una inversión en su territorio de un inversionista de una

- El acuerdo “estará abierto a la adhesión de cualquier Estado, organización de integración económica regional y cualquier territorio aduanero distinto que posee plena autonomía en la conducción de los asuntos comprendidos en este Acuerdo”, y en una nota al pie del borrador, se acuerda proponer la inclusión del siguiente texto, que parece estar dirigido a los países en desarrollo, a los cuales se les daría un trato especial consistente en “excepciones limitadas en el tiempo” para cumplir con el AMI, sujetas a que realicen reformas en sus leyes internas sobre inversiones: “Al examinar las solicitudes de adhesión al AMI, las Partes tendrán plenamente en cuenta las circunstancias particulares de cada solicitante, incluyendo la posible necesidad de excepciones específicas de cada país para dar cabida a los intereses de desarrollo del adherente. En su caso, las Partes tendrán en cuenta las solicitudes de excepciones en el marco de la reforma global del adherente de su régimen doméstico sobre la inversión, incluyendo la posibilidad de excepciones limitadas en el tiempo cuando sea necesario un periodo de transición para aplicar dicha reforma.”
- Para que un país notificara su retiro del AMI, deberían haber transcurrido al menos cinco años desde que el acuerdo entró en vigor para ese país y a ello se agregaba que “Las disposiciones del presente Acuerdo seguirán aplicándose durante un periodo de quince años a partir de la fecha de notificación de la retirada, para la inversión existente en esa fecha.”[OCDE; 1998]

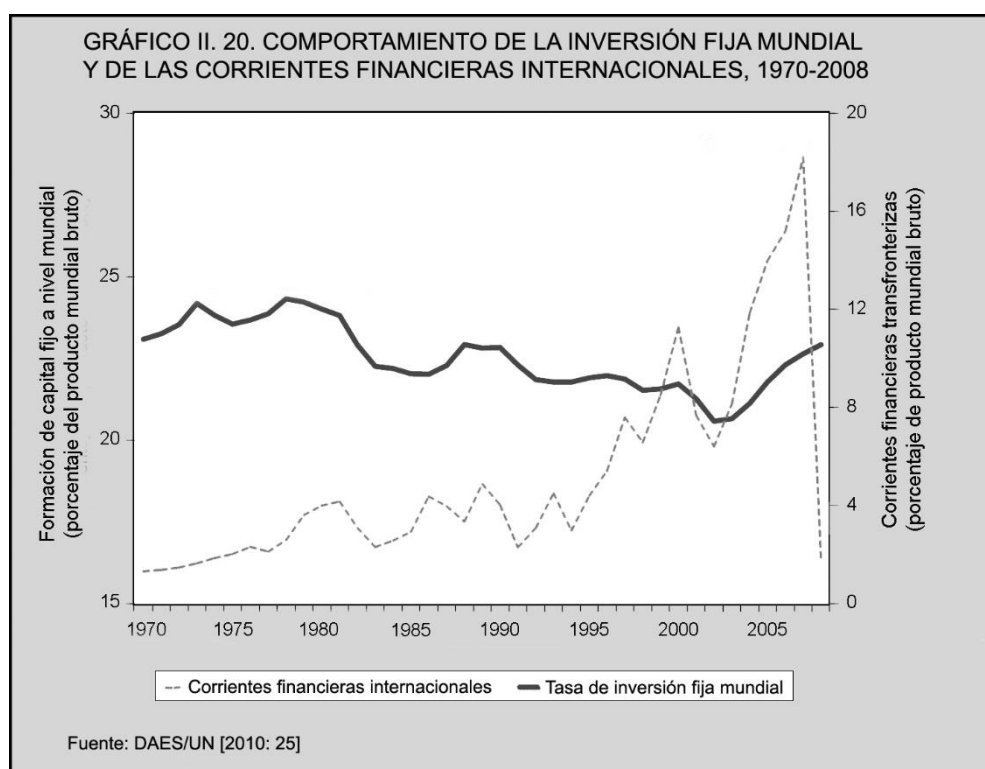
Para concluir con lo referido al orden monetario y financiero internacional, sólo interesa agregar que, en el contexto de los cambios que se han reseñado en este apartado, los flujos tanto financieros como de inversiones directas han crecido muy rápidamente, dando lugar a un fuerte proceso de internacionalización –complementado con lo ocurrido en las normas y el desenvolvimiento del comercio internacional, que veremos a continuación–, que es elemento central de la llamada “globalización” de la economía mundial.

En lo que respecta a los flujos financieros, el Gráfico II. 20 da cuenta de su rápido incremento (medido en el eje derecho), comparado con el comportamiento de la inversión fija global (medido en el eje izquierdo), presentando ambas variables como porcentajes del producto mundial.

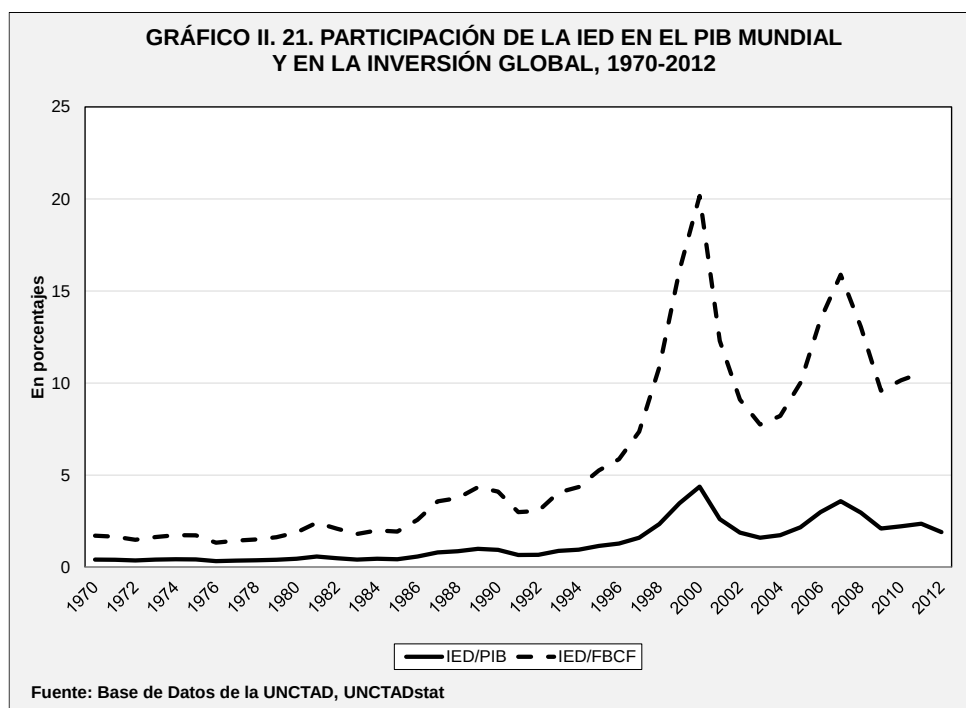
Allí se observa que si bien el incremento de los flujos financieros internacionales se ha dado desde el comienzo del periodo, éste ha sido muy rápido desde mediados de los años 90 en adelante, si bien con fuertes fluctuaciones a la baja en 2001 y 2002 y sobre todo en 2008, en que caen a un monto equivalente a menos de un 2 por ciento del PIB mundial, luego de que en 2007 habían alcanzado un monto máximo equivalente a más de 17 por ciento de dicho producto. Esos grandes montos y fluctuaciones en los flujos financieros, facilitadas al máximo por las modificaciones regulatorias a las que hemos hecho mención, como es sabido a nivel de distintos países se han traducido en retiros masivos de capitales ubicados en bolsas, como fueron los casos de México, los países asiáticos, Rusia, Turquía, Brasil y Argentina, entre 1994 y 2002, en donde dichos retiros jugaron un papel central como detonantes de crisis.

Parte Contratante o de una Parte no contratante, imponer, hacer cumplir o mantener alguno de los siguientes requisitos o hacer cumplir ninguna obligación o compromiso.” [OCDE, 1998]

En el mismo Gráfico II. 20, se ve que el comportamiento de la inversión fija mundial ha sido distinto al de los flujos financieros, al menos en dos sentidos. Por una parte dicha inversión, medida como porcentaje del PIB, a diferencia de los flujos financieros, ha tendido en lo general a la baja desde la segunda mitad de los años setenta y hasta comienzos de los años 2000, con una recuperación importante desde el año 2003; por otra parte, si bien los periodos de caída han sido similares para las dos variables, y desde luego asociados a las crisis cíclicas que previamente hemos identificado, el comportamiento de la inversión mundial ha sido menos fluctuante que el de los flujos financieros.



En lo que se refiere a los flujos de inversiones directas, en el Gráfico II. 21 se entregan cifras referidas a dichos flujos medidos como porcentaje del PIB y de la inversión global. En ambos casos, se observa el incremento que se da desde mediados de los años ochenta y sobre todo en el periodo 1993-2000, en el cual la relación entre los flujos de IED y las otras dos variables se multiplica más de seis, pasando de 0.7 por ciento a 4.3 por ciento para el PIB y de 3 por ciento a 20 por ciento para la inversión global. Luego de alcanzar esos máximos en el año 2000, dicha relación cae fuertemente en el periodo inmediato posterior y en el 2008, con una recuperación intermedia, de tal manera que para el final del lapso que abarca el Gráfico ella se ubica respecto de las dos variables en alrededor de la mitad de los máximos alcanzados al iniciar dicha década .



Desde luego, no debe olvidarse que al hablar de los flujos de IED, en realidad quienes mueven dichos flujos son las ETN, cuya presencia creciente en la economía mundial por cierto va mucho más allá de lo que el dinamismo de esos flujos pudiera indicar.

En el terreno específico de las relaciones económicas internacionales, dichas empresas además de mover inversiones directas entre los países, son importante actores en el funcionamiento de los mercados financieros internacionales, impulsando y aprovechando al máximo las oportunidades brindadas por la innovación financiera para acceder con menores costos a fuentes externas de recursos, para comerciar con los nuevos productos financieros, para desarrollar nuevas estrategias de gestión del riesgo y mejorar la relación riesgo/rendimiento, para diversificar internacionalmente su cartera de activos financieros, para multiplicar operaciones de "arbitraje" y especulativas, etc., redefiniendo en función de esas oportunidades su administración global de activos y pasivos, y participando activamente en el crecimiento de los flujos financieros internacionales.²⁶

Así también, las ETN tienen un rol central en el volumen y el dinamismo del comercio internacional. En dicho comercio, no sólo juegan un papel de primer orden como exportadoras e importadoras en los distintos mercados de bienes y servicios, sino también por la importancia que tienen los movimientos internacionales de mercancías que se realizan en el interior de cada empresa transnacional, entre la matriz y las filiales, o entre las distintas filiales, los cuales se registran como comercio internacional aunque en sentido estricto no son comercio, dado que el vendedor y el comprador son el mismo, y por no hay cambio de propiedad, no hay compra-venta, sino tan sólo hay movimientos transfronterizos de mercancías que no cambian de propietario –pero que sí permiten estrategias de evasión

²⁶ Dos análisis detenidos de los cambios en las estrategias financieras de las corporaciones transnacionales, se encuentran en Eiteman y Stonehill [1992] y en Levi [1997].

fiscal a través de la sub o sobre valoración de esas supuestas operaciones de compraventa. Al respecto, cabe recordar que según estimaciones de la UNCTAD de fines de los años noventa, realizadas principalmente con base en extrapolaciones de las cifras del Departamento de Comercio de EE.UU. referidas a las transnacionales de ese país, “Las empresas transnacionales representan de dos tercios a tres cuartos de las exportaciones mundiales, y más de un tercio de las exportaciones mundiales serían entre empresas afiliadas”. [UNCTAD, 1999: 232]²⁷

En un ámbito más general, basta tener presente la influencia y capacidad de presión que las ETN tienen en sus gobiernos de origen y en los gobiernos donde ubican sus inversiones, así como la relación entre las ETN y el avance en la ciencia y la tecnología, no sólo con ellas son como usuarias privilegiadas de dicho avance, sino además como generadoras de una buena parte del mismo, y por tanto con una alta capacidad para definir las trayectorias de ese avance y, desde luego, para recoger sus frutos.

II.2.- Multilateralismo y regionalización en el comercio internacional, durante el periodo.

En este segundo apartado del capítulo, centraremos primeramente la atención en el comportamiento del movimiento internacional de mercancías y en la definición multilateral del orden comercial internacional, para revisar después lo referido al lugar de los países atrasados en dicho orden y concluir revisando las tendencias a la regionalización del comercio.

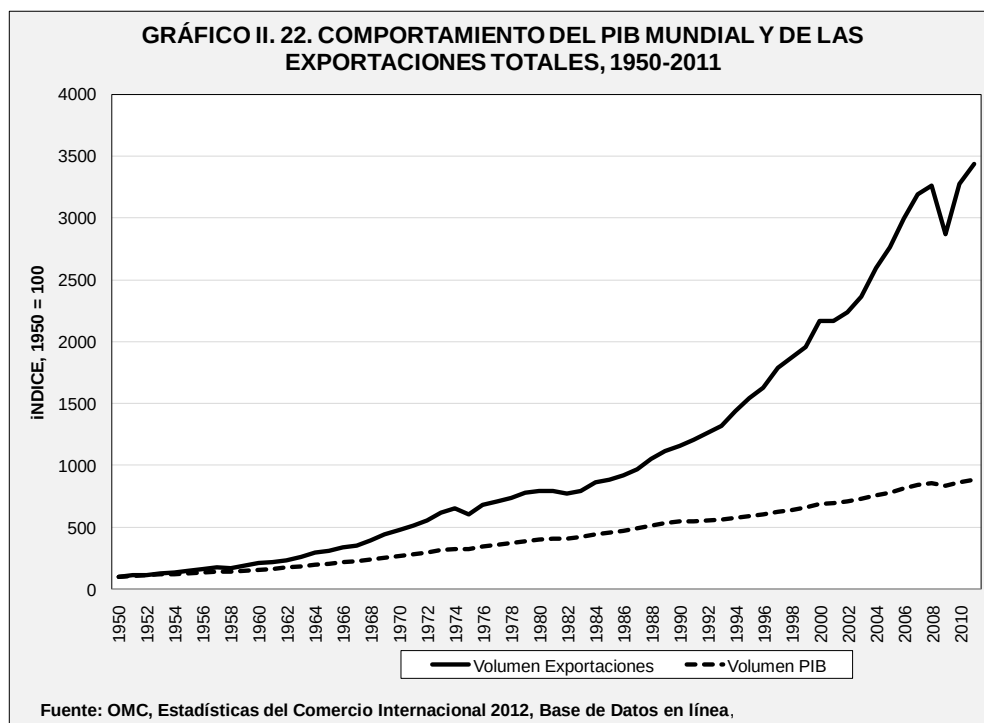
II.2.1.- El movimiento internacional de mercancías y el orden comercial multilateral

En lo que respecta al comportamiento del comercio internacional, el hecho central que interesa destacar es que dicho comercio, al igual que lo ya visto respecto del movimiento de capitales, ha tenido un gran dinamismo, que arrancó en la inmediata posguerra y que mantuvo en las décadas siguientes, creciendo a tasas muy superiores a las de la producción mundial.

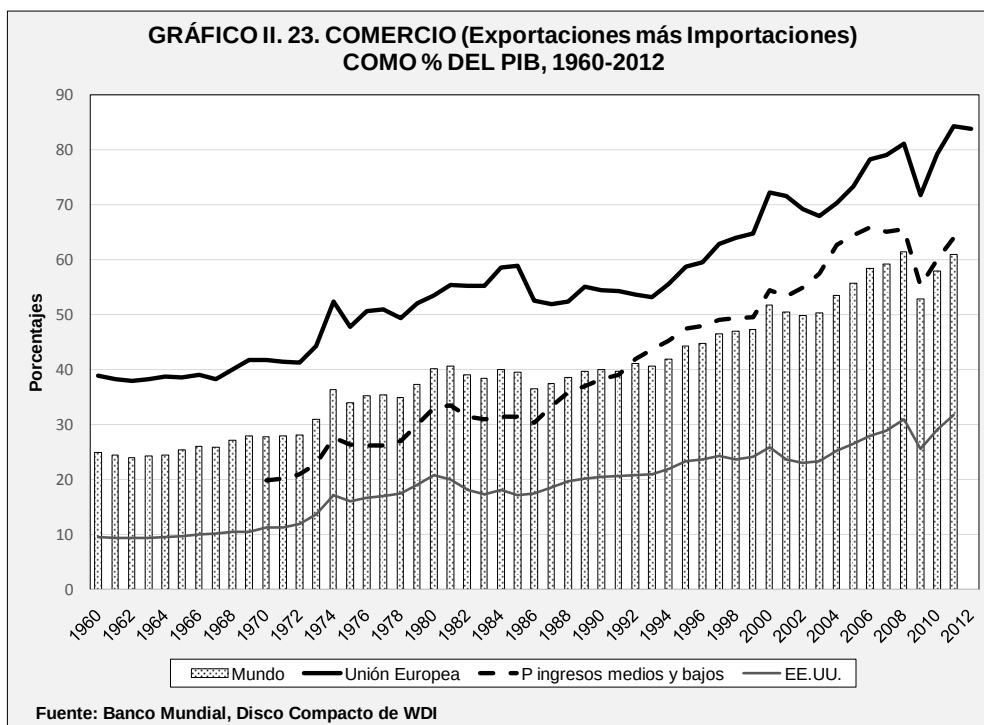
Esos distintos ritmos de crecimiento entre el comercio internacional y la producción mundial pueden ser vistos en el Gráfico II.22, en el cual se presentan ambos comportamientos en números índices con una base 1950 igual a 100.

Allí se ve que entre 1950 y 2011 la producción mundial anual creció en poco menos de 10 veces, en tanto que el comercio internacional lo hizo en más de 34 veces. Así también, y al igual que lo ya observado para los flujos financieros y los de IED, en el Gráfico se ve que en las distintas crisis las fluctuaciones a la baja son más pronunciadas para el comercio internacional que para el PIB, sobre todo en el año 2008, cuando dicho comercio sufrió una caída superior al 10 por ciento.

²⁷ Una revisión de las distintas fuentes y estimaciones para el comercio intrafirma, se encuentra en Durán y Ventura-Díaz [2003].



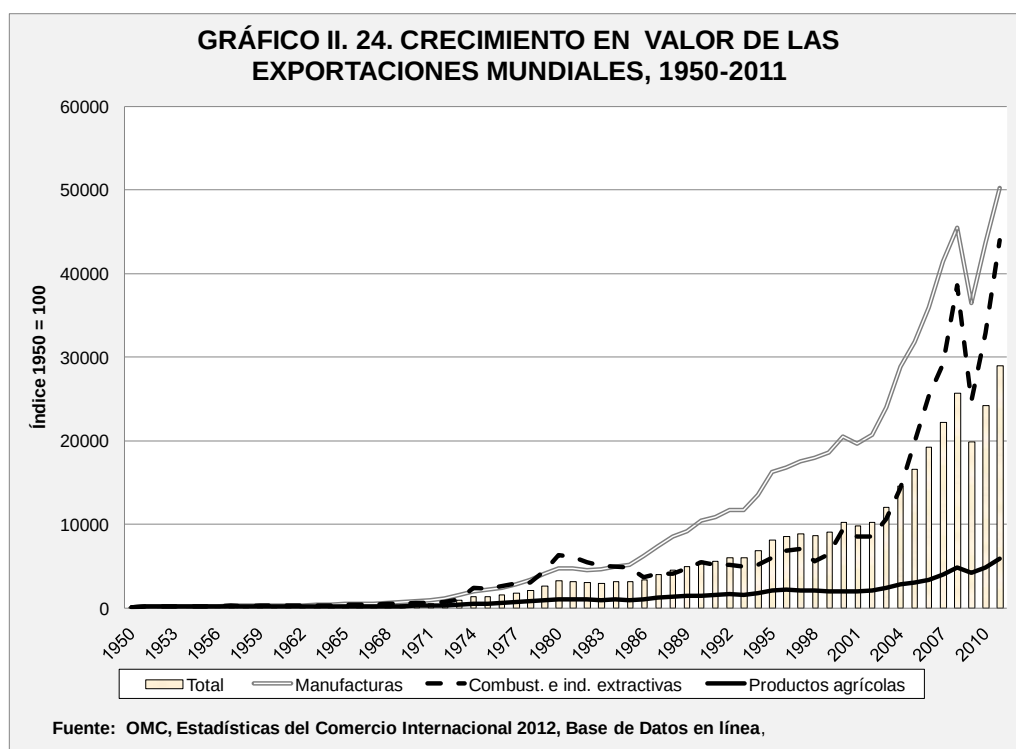
El mayor crecimiento que el comercio internacional ha tenido en comparación con el PIB global –como parte del fuerte proceso de internacionalización económica que ha venido desplegándose desde el fin de la segunda guerra–, ha significado una presencia creciente del “resto del mundo” en la producción de los distintos países: de las importaciones como componentes del consumo productivo y personal, y de las exportaciones como destino de lo producido.



En el Gráfico II. 23 puede verse lo recién planteado, a través del “coeficiente de apertura comercial” (exportaciones más importaciones, como porcentaje del PIB) del período 1960-2012, para el total mundial, la Unión Europea, Estados Unidos y los países de ingresos medios y bajos. En dicho Gráfico se observa que, si bien para todos esos países y grupos hay un incremento sustancial del coeficiente, también hay diferencias notorias entre ellos, con la Unión Europea en el extremo superior –aunque una parte importante de su comercio, y por tanto de su coeficiente, corresponde al comercio entre los países de la Unión– y Estados Unidos con el menor coeficiente, el cual ha sido de alrededor de la mitad del coeficiente promedio mundial.

En el mismo Gráfico II. 23, se ve que el crecimiento más rápido del coeficiente de apertura comercial ha correspondido a los países de ingresos medios y bajos –incluidos los latinoamericanos y caribeños–, para los cuales entre 1970 y 2008 dicho coeficiente se multiplicó por más de tres, pasando de 20 por ciento a 66 por ciento, lo que da cuenta de los profundos procesos de apertura, en este caso en el ámbito comercial, a que dichos países han sido sometidos sobre todo desde la segunda mitad de los años ochenta.

A esas diferencias en la profundidad y el ritmo de los procesos de apertura comercial entre países y grupos, cabría agregar otras diferencias, referidas al distinto comportamiento de los grandes grupos de productos en el comercio internacional. Al respecto, en el Gráfico II. 24 se presenta, en números índice con base 1950 igual a 100, el comportamiento de los valores en dicho comercio para el total mundial, las manufacturas, los combustibles y productos de las industrias extractivas, y los productos agrícolas.



En dicho Gráfico se ve que, en el interior de la tendencia a un rápido crecimiento del comercio internacional, a la que se ha hecho referencia, hay situaciones notoriamente dispares en el comportamiento de los grupos de productos que conforman ese comercio. En una perspectiva que abarque los 61 años considerados en el Gráfico, en un extremo se ubican las manufacturas, cuyo valor comercializado en 2011 es quinientas veces superior al de 1950, y en el otro extremo se ubican los productos agrícolas, cuyo valor anual comercializado ha crecido 50 veces en ese mismo lapso.

Además de lo anterior, en el Gráfico II. 24 se observa algo a lo que ya se ha hecho referencia, esto es, el mejor comportamiento relativo que han tenido los productos primarios –y especialmente los combustibles y los productos de industrias extractivas– durante los años setenta del siglo pasado y en lo que va del presente siglo. En particular, para el periodo reciente el incremento de los valores comercializados de dichos productos ha sido muy marcado –como también lo fue su caída en el año 2009– de tal manera que entre 2002 y 2008, dichos valores se multiplicaron por más de cuatro, en tanto que durante ese mismo lapso los valores comercializados se multiplicaron por algo más de dos para las manufacturas y los productos alimenticios, si bien en el caso de estos últimos dicho incremento marcó un cambio respecto de la tendencia previa a un relativo estancamiento en dichos valores. Sobre este comportamiento de los productos primarios volveremos a referirnos en capítulos posteriores, por cuanto él ha sido de particular importancia para una buena parte de los países latinoamericanos.

En lo que se refiere a la definición multilateral del orden comercial internacional, lo que en primer lugar interesa destacar es que, a diferencia de lo que más arriba hemos señalado respecto del movimiento de capitales, en el caso del comercio desde la posguerra y hasta la fecha han existido instrumentos multilaterales a través de los cuales se ha ido empujando a la liberación global del movimiento de mercancías.

Al respecto, cabe recordar que en la inmediata posguerra la ONU organizó dos reuniones, la primera en Londres en 1946 y la segunda en Ginebra en 1947, en las cuales se preparó un proyecto para crear una Organización Internacional de Comercio (OIT), que complementaría en ese ámbito al FMI y al Banco Mundial. Dicho proyecto fue sometido a discusión en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo que se realizó en La Habana del 21 de noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948, confrontándose con el proyecto que presentó de E.E.UU., conocido como Plan Clayton – que básicamente planteaba eliminar todos los obstáculos que entorpecían los flujos comerciales y tomó su nombre del Subsecretario de Estado para Asuntos Económicos de ese país, William Clayton–, el cual era más abiertamente librecambista en comparación a la propuesta elaborada en las reuniones preparatorias arriba señaladas.

En dicha Conferencia, se definió y firmó por parte de 53 países, 17 de ellos latinoamericanos, la *Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio*, con un total de 106 artículos distribuidos en 9 capítulos, además de 16 anexos, y en algunos sentidos dicha Carta se alejaba del Plan Clayton, sobre todo al incluir un Capítulo III, titulado “Desarrollo económico y Reconstrucción” en el cual se atendía parcialmente el reclamo de los países atrasados en el sentido de que la Carta debía incluir la posibilidad de restringir importaciones para promover el desarrollo económico y

particularmente la industrialización, y se hacía referencia a la aplicación de preferencias especiales entre dos o más países, temas éstos a cuya inclusión se oponían el gobierno estadounidense y el sector privado de ese país.²⁸

En ese Capítulo III, que abarcaba 8 artículos (del artículo 8 al artículo 15 de la Carta), se hacían múltiples menciones al “desarrollo económico” y al “desarrollo industrial” de los países atrasados,²⁹ y se incluían puntos como los siguientes:

- En el Artículo 8 titulado “Importancia del desarrollo económico y de la reconstrucción en relación con el propósito de la presente Carta”, se planteaba que “Los Miembros reconocen que la utilización productiva de los recursos humanos y materiales del mundo interesa y beneficiará a todos los países; reconocen que el desarrollo industrial y el desarrollo económico general de todos los países, particularmente los de aquéllos cuyos recursos están aún relativamente poco desarrollados, así como la reconstrucción de aquellos países cuya economía ha sido devastada por la guerra, mejorarán las oportunidades de empleo, aumentarán la productividad de la mano de obra, acrecentarán la demanda de mercancías y servicios, contribuirán al equilibrio económico, desarrollarán el comercio internacional y elevarán el nivel del ingreso real.”
- En el Artículo 13, titulado “Ayuda gubernamental para el desarrollo económico y la reconstrucción”, se exponía que “Los Miembros reconocen que puede requerirse ayuda especial gubernamental para promover el establecimiento, el desarrollo o la reconstrucción de determinadas industrias, o ramas de la agricultura y que, en circunstancias adecuadas, se justifica tal ayuda en forma de medidas protectoras.”
- En el Artículo 14, titulado “Medidas transitorias”, se decía: “Todo Miembro podrá mantener una medida de protección no discriminatoria que afecte las importaciones y

²⁸ Además del capítulo III, al que se está haciendo referencia, otro capítulo relevante de la Carta de la Habana que también despertó resistencias por parte de Estados Unidos, fue el VI, titulado “Convenios Intergubernamentales sobre Productos Básicos”, en el cual se reglamentaba principalmente el establecimiento de convenios entre gobiernos para “a) la regulación de la producción o el control cuantitativo de la exportación o la importación de un producto básico y cuyo objeto o efecto sea reducir la producción o el comercio del producto o evitar su aumento; o b) la regulación de precios”. [Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio, 1948: 66]. Posteriormente, el contenido de ese capítulo de la Carta de la Habana fue adoptado como “recomendación” por el Consejo Económico y Social de la ONU, y desde luego que lo referido a acuerdos para atenuar los efectos de las fluctuaciones de precios de los productos básicos, siguió siendo un importante tema para los países atrasados, que en los años sesentas y setentas dio lugar a las propuestas para crear Fondos de Estabilización de dichos precios, impulsadas particularmente desde la UNCTAD, en el marco del llamado “Diálogo Norte-Sur” y de la exigencia de un “Nuevo Orden Económico Internacional” (NOEI).

²⁹ Como referencia general, en los ocho artículos del Capítulo, que abarcaba 9 páginas, el término “desarrollo industrial” se repetía 6 veces y el de “desarrollo económico” 27 veces. Al contenido de ese capítulo se agrega que una de las cinco Resoluciones que acompañaron a la firma de la Carta, tenía como título “Resolución referente al desarrollo económico y a la reconstrucción”, y en ella se encargaba “a la Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio”, que examinara “los poderes, atribuciones y actividades” de los distintos organismos internacionales “en materia de desarrollo industrial, de desarrollo económico general y de reconstrucción” y que presentara un informe sobre el tema, el cual “habrá de permitir a la Organización Internacional de Comercio ejercer, en la forma más eficaz, sus funciones positivas encaminadas a favorecer el desarrollo económico y la reconstrucción de los países Miembros.” [Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio, 1948: 128]

que haya sido impuesta para el establecimiento, el desarrollo o la reconstrucción de determinada industria o rama de la agricultura, aunque no esté permitida por otras disposiciones de la presente Carta, siempre que se haya hecho notificación respecto a tal medida y a cada producto a que ésta se refiera.”

- En el Artículo 15, titulado “Convenios preferenciales para el desarrollo económico y la reconstrucción”, se planteaba que “Los Miembros reconocen que circunstancias especiales, entre ellas la necesidad de desarrollo económico o de reconstrucción, pueden justificar la conclusión de nuevos convenios preferenciales entre dos o más países, en consideración a los programas de desarrollo económico o de reconstrucción de uno o varios de ellos.” [Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio, 1948]

Como es sabido, finalmente la Carta de la Habana, y por tanto la creación de la OIC, no se concretó, dado que el Congreso estadounidense no llegó a ratificar dicha Carta, ni tampoco lo hicieron otros países que desistieron de la ratificación cuando el presidente de Estados Unidos anunció en 1950 que no pediría al Congreso la aprobación de la Carta.

Con ello, el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que se había negociado desde 1945 paralelamente a la formulación de la Carta de la Habana y fue firmado por 23 países –entre ellos, Brasil, Chile y Cuba, de Latinoamérica– en octubre de 1947, fue lo que quedó en pie del “pilar comercial” que se había planeado para la posguerra. Por parte de Estados Unidos, ello fue posible dado que para ese país el GATT no se consideró como un Tratado, a diferencia de la Carta de La Habana, lo que evitó que tuviera que pasar por la aprobación del Congreso y permitió que el Ejecutivo estadounidense lo implementara administrativamente con base en el Acta de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934, que le permitía negociar acuerdos comerciales.

Así, el GATT de 1947, que se concibió como un acuerdo transitorio hasta que se creara la OIC, a la que supuestamente iba a complementar, se transformó en un foro de negociación y en una organización, que terminó durando 47 años, la única además hasta 1994 dedicada a definir las reglas del comercio internacional, y con sus contenidos iniciales tomados directamente –incluso en buena parte de manera literal– del Capítulo IV de la Carta de La Habana, que tenía por título “Política Comercial”, el cual era el más extenso y el más claramente librecambista de dicha Carta.

En el Cuadro II. 5 se presenta un resumen de las 8 Rondas de Negociaciones Comerciales desarrolladas en el GATT, así como de la Ronda de Doha de la OMC. Según se puede ver, efectivamente en el marco de las Rondas del GATT se acordó un número importante de concesiones arancelarias, como resultado de las cuales el nivel promedio de aranceles fue disminuyendo de manera significativa. Al respecto, como síntesis basta mencionar que en los países industrializados los aranceles sobre bienes manufacturados eran de 40% al crearse el GATT y con los acuerdos de la Ronda Uruguay pasaron a 4%.

Sin embargo, esas fuertes disminuciones en buena medida fueron posibles por el patrón intraindustrial de comercio prevaleciente sobre todo en los flujos entre los países centrales, ya que la existencia de dicho patrón hizo más fácil el asumir la disminución arancelaria

para esos países, dado que los costos y beneficios de los menores aranceles se compensaban en un alto grado en el interior de cada uno de ellos. Si además se tiene presente que para el caso de los países atrasados, incluidos los de América Latina, lo que predominaba en la mayor parte de su comercio es un patrón interindustrial, la diferencia de patrones es a nuestro juicio un dato central a la hora de identificar no sólo las condiciones que hicieron posible las disminuciones arancelarias, sino también hacia qué países se dirigieron las principales afectaciones derivadas de la actividad desarrollada por el GATT desde su creación.³⁰

Además de las reducciones arancelarias, en el Cuadro II. 5 se observa que a partir de la Ronda Kennedy los temas abordados en las negociaciones del GATT se fueron ampliando más allá de los aranceles, lo que reflejaba por una parte las nuevas exigencias de liberalización y los cambios que se habían ido produciendo en la estructura y modalidades del comercio, y por otra los problemas y ámbitos de conflicto que se iban haciendo presentes entre los países en sus relaciones comerciales.

CUADRO II. 5 RONDAS DE NEGOCIACIÓN DEL GATT/OMC				
Año	Lugar/nombre	Países	Temas cubiertos	Reducción Arancelaria ponderada
1947	Ginebra	23	Aranceles	-26
1949	Annecy	33	Aranceles	-3
1951	Torquay	34	Aranceles	-4
1956	Ginebra	22	Aranceles	-3
1960-1961	Ginebra (Ronda Dillon)	45	Aranceles	-4
1963-1967	Ginebra (Ronda Kennedy)	48	Aranceles y medidas anti-dumping	-38
1973-1979	Ginebra (Ronda Tokio)	99	Aranceles; medidas no arancelarias; acuerdos sobre el marco jurídico	-33
1986-1994	Ginebra (Ronda Uruguay)	123 en 1986; 117 a fines de 1993	Aranceles; medidas no arancelarias; normas; servicios; propiedad intelectual; solución de diferencias; textiles; agricultura; creación de la OMC; etc.	-38
2001 - ¿?	Ronda de Doha	143 en XII-2001; 159 en III- 2013	Aranceles; medidas no arancelarias; facilitación del comercio; normas, servicios; medio ambiente	
Fuente: Con base en OMC [2008: 216 y Tabla II.5 del Anexo Estadístico]				

³⁰ Este tema fue abordado ya desde los años ochenta por Tussie [1988].

Dadas las características que tuvo la creación del GATT, y los objetivos puntuales que tenía asignados, cuestiones ambas que lo hacían bastante rígido para poder adecuarse a esos nuevos temas, la ampliación de los mismos fue siendo atendida a través de acuerdos colaterales, llamados “códigos”, que eran firmados de manera individual por los países, lo que solucionaba sólo parcialmente los problemas presentados, y en los hechos significaba alejarse de la matriz multilateral que se supone guiaba las actividades del organismo.

Así, tendencias como el incremento del comercio de servicios, exigencias de parte de los países desarrollados para salvaguardar la propiedad intelectual y dar garantías a las inversiones relacionadas con el comercio, y problemas tales como el creciente uso de medidas no arancelarias, las insuficiencias respecto del mecanismo de solución de diferencias y, destacadamente, las disputas en relación al tema agrícola y a los cuantiosos subsidios a la agricultura por parte de los países desarrollados, fueron configurando un escenario de desenvolvimiento del comercio internacional que en los hechos no podía ser adecuadamente atendido en el marco del GATT, y por ello se decidió la creación de la Organización Mundial de Comercio.

Dicha organización, inició sus actividades el 1 de enero de 1995, asumiendo el amplio conjunto de temas que se negociaron como parte de la Ronda Uruguay del GATT, plasmados en el “Acta de Marrakesh” y que se mencionan en el Cuadro II. 5. Así, las negociaciones que en su mayor parte se desarrollaron entre 1992 y 1994, que fue el periodo final de la Ronda Uruguay del GATT, dieron por resultado el que la OMC, además de absorber y readecuar al anterior GATT, iniciara sus actividades con la puesta en marcha de un total cercano a los 30 acuerdos –contenidos en alrededor de 30 mil páginas–, a través de los cuales se incluían múltiples compromisos de liberalización, avanzando mucho más allá de lo que lo había hecho el GATT, tanto respecto a la disminución de aranceles como en relación a otros temas.

En lo que respecta a los niveles arancelarios, cabe recordar que como resultado de la Ronda Uruguay los aranceles medios de los totales de comercio exterior disminuyeron de 6.3% a 3.9% en los países desarrollados, de 15.3% a 12.3% en los países en desarrollo y de 8.6% a 6.0% en las “economías en transición”, a lo que se agrega que en distintos acuerdos incorporados en el Acta Final de la Ronda se establecieron compromisos de disminución de medidas no arancelarias (en el Protocolo de la Ronda Uruguay, en el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y en el acuerdo que norma la aplicación de medidas antidumping, entre otros), que en lo general tendían primero a arancelizar dichas medidas, para después disminuir los aranceles.

Pero, más importante que los compromisos de reducciones arancelarias y no arancelarias, fue la incorporación en la OMC de un conjunto de temas y de objetivos que el GATT no contemplaba, o lo hacía de manera parcial, ya que dicha incorporación implicó una ampliación sustancial de los ámbitos de negociación, y del grado en que ya no sólo las relaciones comerciales externas, sino también el funcionamiento interno de los países, quedaban sujetos a las normas y compromisos definidos en la Organización, en una suerte de “carrera hacia la apertura” que se correspondía con los “aires” liberalizadores que dominaban en la primera mitad de los años noventa.

Así, la OMC inició sus actividades adoptando, entre otros, acuerdos referidos al comercio de servicios, a los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, a inversiones relacionadas con el comercio (al que ya se hizo referencia), a mecanismos para el examen de políticas comerciales y a la Contratación Pública. Además, la OMC asumió distintos temas cuyo tratamiento en el GATT había mostrado insuficiencias, incorporando para ello Acuerdos como el de Textiles y Vestido (ATV) y el de Agricultura, y afinando lo referido a la solución de diferencias.

Sin embargo, a medida que los acuerdos establecidos al crearse la OMC comenzaron a ejercer sus efectos, las diferencias y los conflictos fueron creciendo en la Organización, correspondiendo los principales de ellos a divergencias entre países desarrollados y atrasados, y fue resultando evidente que para los países atrasados la aplicación de los acuerdos del “Acta de Marrakech” estaba teniendo un muy alto costo, no sólo en términos directamente económicos, sino también en reducción de espacios para la aplicación de políticas internas de desarrollo.

La primera expresión clara de esa situación se dio en la Reunión Ministerial de la OMC celebrada en Seattle en diciembre de 1999, la cual fue un rotundo fracaso, empujado por los conflictos en el interior de la reunión y las masivas manifestaciones realizadas por fuera de ella, iniciándose desde ese entonces una crisis de la Organización en la cual hasta la fecha se halla inmersa. Dicha crisis, por cierto, a la cual volveremos a referirnos posteriormente, no impidió que dos años después –por motivos a los cuales haremos referencia en este mismo capítulo– se acordara iniciar la Ronda de Doha, pero dicha Ronda no ha podido ser concluida a pesar de más de 13 años ya transcurridos desde que comenzó.

II.2.2.- Los países atrasados en el orden comercial multilateral

En lo que se refiere al lugar de los países atrasados en el orden comercial internacional, lo que interesa destacar es el muy accidentado camino que han seguido las exigencias de esos países por lograr que en dicho orden se reconozca la vinculación que debería existir entre el comercio y el desarrollo, y según la cual para dichos países el comercio internacional debería ser no un fin en sí mismo, sino un instrumento que empujara a la superación del atraso y al incremento de los niveles de bienestar.

Según ya se dijo, la casi totalidad de las disposiciones relacionadas con el comercio y el desarrollo que estaban incluidas en la Carta de La Habana no se plasmaron en el GATT, y éste nació claramente guiado por los principios de libre cambio irrestricto y de reciprocidad plena entre los participantes, con lo cual quedaba sustancialmente abandonada la posibilidad de que los países atrasados pudieran ser objeto de un trato preferencial dentro del GATT, tanto en términos de poder ejercer excepciones frente a los compromisos acordados, como respecto a poder recibir concesiones especiales para acceder a los mercados de los países desarrollados.

Ese criterio de reciprocidad plena, quedó plasmado desde el Artículo I del Acuerdo –que era también el primer artículo del capítulo de “Política Comercial” de la Carta–, titulado *Trato general de la nación más favorecida*, que hasta la fecha es asumido como la “piedra

angular” del GATT/OMC, y en el cual se establece que “cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado”³¹. [Partes Contratantes, 1947]

Sin embargo, la descolonización de la posguerra, y la consiguiente incorporación al GATT en los años cincuenta de miembros que recientemente habían obtenido su independencia, le dio nueva fuerza a la exigencia de atender los vínculos entre comercio y desarrollo, iniciándose desde mediados de esa década –si bien de manera claramente insuficiente– la incorporación en el articulado del Acuerdo de un “Trato diferenciado y más favorable” hacia los países atrasados, a través del cual inicialmente dichos países, en comparación con los demás miembros del GATT, tenían una mayor flexibilidad para aplicar subsidios a la exportación y restricciones a la importación, lo que dio lugar a la incorporación de apartados en los artículos XVI y XXVIII *bis*, y especialmente en el artículo XVIII, cuyo título es “Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico”, y al cual se le agregó una nueva sección.

Dicho artículo, que está dedicado a “las partes contratantes cuya economía sólo puede ofrecer a la población un bajo nivel de vida y que se halla en las primeras fases de su desarrollo”, establece que esos países podrán “adoptar medidas de protección o de otra clase que influyan en las importaciones”, otorgándoles por tanto “facilidades suplementarias” que les permitan, entre otras cosas, “mantener en la estructura de sus aranceles aduaneros una flexibilidad suficiente para que puedan conceder la protección arancelaria que requiera la creación de una determinada rama de producción”. [Partes Contratantes, 1947]

En la progresiva incorporación en el funcionamiento del GATT, de un trato diferenciado y más favorable hacia los países atrasados, jugó un papel central la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), la cual se creó en 1964 precisamente para atender al vínculo entre comercio y desarrollo que reivindicaban los países atrasados y que estaba claramente desatendido en el interior del Acuerdo. Así, a partir del reclamo de los países atrasados, respecto de la necesidad de preservar espacios internos para sus políticas de desarrollo, y de las dificultades existentes para que sus exportaciones pudiesen penetrar en el mercado de los países desarrollados, y de la promoción de dicho reclamo desde la UNCTAD, en 1965 se incorporó al final del texto del GATT la parte cuatro, “Comercio y Desarrollo” –que finalmente quedó aceptada por todas las “partes contratantes” 14 años después, en 1979–, creándose casi al mismo tiempo el “Comité de Comercio y Desarrollo” para supervisar su aplicación.

³¹ Ese “trato de nación más favorecida”, se complementa con el Artículo III del GATT 1947, titulado “Trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores” –ambos principios también presentes en los tratados internacionales referidos a la inversión extranjera–, cuyo contenido básico se presenta en el punto 1 de ese Artículo III del Acuerdo: “Las partes contratantes reconocen que los impuestos y otras cargas interiores, así como las leyes, reglamentos y prescripciones que afecten a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de productos en el mercado interior y las reglamentaciones cuantitativas interiores que prescriban la mezcla, la transformación o el uso de ciertos productos en cantidades o en proporciones determinadas, no deberían aplicarse a los productos importados o nacionales de manera que se proteja la producción nacional.”. [Partes Contratantes, 1947]

Esa parte cuatro del GATT, está dedicada a “las partes contratantes poco desarrolladas” y consta de tres artículos (del XXXVI al XXXVIII). En ellos, reconociendo tanto la necesidad de elevar los niveles de vida en los países “poco desarrollados”, como que “es indispensable una acción individual y colectiva para promover el desarrollo de las economías” de esas partes contratantes, y “notando que las Partes Contratantes pueden facultar a las partes contratantes poco desarrolladas para que apliquen medidas especiales con objeto de fomentar su comercio y su desarrollo”, se establecen tres compromisos por parte de los países desarrollados: “a) conceder una gran prioridad a la reducción y supresión de los obstáculos que se oponen al comercio de los productos cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés especial para las partes contratantes poco desarrolladas [...]”; b) abstenerse de establecer o de aumentar derechos de aduana u obstáculos no arancelarios a la importación respecto a productos cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés especial para las partes contratantes poco desarrolladas”; y c) abstenerse de nuevas medidas fiscales y priorizar la reducción y supresión de medidas que frenen el consumo de productos provenientes de países atrasados.³²

También fue desde la UNCTAD, que se logró incorporar al GATT el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que en su momento se consideró un importante componente en esa búsqueda de un trato más favorable. La propuesta para crear dicho Sistema, que implicaba gravar los productos de los países en desarrollo con aranceles preferentes en los mercados de los países industrializados, fue planteada desde el primer periodo de sesiones de la UNCTAD, al crearse la Conferencia, y en el segundo periodo, en 1968, se aprobó una resolución al respecto,³³ que sirvió de base a la incorporación en 1971 del SGP en el GATT.³⁴

Sin embargo, si bien el SGP fue incorporado al GATT hace ya 42 años, y se mantuvo al iniciar sus actividades la OMC, de tal manera que en la actualidad existen 16 esquemas vigentes,³⁵ ya para mediados de los años noventa era evidente que los resultados obtenidos con el Sistema eran notoriamente escasos e incluso habían ido disminuyendo a lo largo del tiempo. Ese comportamiento del SGP se explica en parte por el desenvolvimiento del

³² En particular, si se consideran las modalidades de negociación que se han impuesto a lo largo de la Ronda de Doha, el punto 8 del Artículo XXXVI del GATT 1947 (que se mantiene en el GATT 1994), resulta francamente irónico: “Las partes contratantes desarrolladas no esperan reciprocidad por los compromisos contraídos por ellas en negociaciones comerciales de reducir o suprimir los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de las partes contratantes poco desarrolladas.”

³³ En esa resolución (la 21 II), se planteaba que: “los objetivos del sistema generalizado de preferencias sin reciprocidad ni discriminación en favor de los países en desarrollo, con inclusión de medidas especiales en beneficio de los menos adelantados de entre ellos, deberían ser: a) aumentar los ingresos de exportación de esos países; b) promover su industrialización; c) acelerar su ritmo de crecimiento económico”. [UNCTAD, 1968: 41]

³⁴ A las iniciativas ya mencionadas de la UNCTAD, cabría agregar otras de dicha organización, como fue el Proyecto que sirvió de base para la aprobación en diciembre de 1974 por las Naciones Unidas de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, la promoción del Programa integrado de Productos Básicos en la UNCTAD de 1976 y la iniciativa en 1988 del Sistema Global de Preferencias Comerciales, para reducir barreras en el comercio Sur-Sur.

³⁵ Los esquemas del SGP notificados, corresponden a Australia, Bielorrusia, Bulgaria, Canadá, Comunidad Europea, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Hungría, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Suiza y Turquía.

comercio internacional, pero también se debe a deficiencias y problemas en la formulación y aplicación del SGP, que lejos de corregirse se fueron acentuando.

En lo que se refiere al comportamiento del comercio internacional, hay al menos dos elementos que afectaron la eficacia del SGP. Por una parte, las disminuciones arancelarias generalizadas que se fueron concretando en el marco del GATT, redujeron el margen de los países desarrollados para aplicar condiciones preferenciales de acceso a los productos procedentes de los países atrasados, con lo cual los aranceles aplicados a dichos productos eran cada vez más cercanos a los que se aplicaban a las importaciones procedentes de los restantes países. Por otra parte, sobre todo desde los años ochenta esa disminución generalizada de aranceles se acompañó de un incremento de medidas no arancelarias, con lo cual en muchas oportunidades las facilidades arancelarias para el ingreso de productos de los países atrasados, quedaban anuladas por dichas medidas.

En lo que se refiere a la formulación y aplicación del SGP, desde su creación éste se caracterizó por la discrecionalidad que se permitía a los países que otorgaban las preferencias, de tal manera que cada otorgante decidía –sin negociación o sujeción a norma alguna de carácter general– quiénes eran los países beneficiados, qué productos de esos países estaban incluidos, y cuáles eran las preferencias para dichos productos, con el agravante de que esa lista de países, productos y preferencias podía ser cambiada en cualquier momento –por ejemplo, retirando concesiones para productos en los que el país atrasado lograba algún éxito exportador– con lo cual la aplicación del SGP además de discrecional era fuertemente inestable.

Por todo ello, las preferencias realmente otorgadas a los países atrasados a través del SGP en términos generales han sido más bien escasas y desde luego han estado muy por debajo de lo que se esperaba de dicho Sistema, a lo que se agrega que los impactos positivos del SGP han estado claramente concentrados en unos pocos países atrasados, que están lejos de ser los que más requieren de condiciones preferenciales para ingresar a los mercados de los países desarrollados.³⁶

La incorporación en 1971 del SGP al GATT, se dio primero a través de una excepción por diez años al artículo I del GATT, la cual se formalizó en 1979 a través del establecimiento de la llamada “Cláusula de Habilitación” –cuyo título completo es “Decisión sobre el Trato Diferenciado y Más Favorable, Reciprocidad y Mayor Participación de los Países en Desarrollo”– en la cual, a fin de que los países otorgantes de preferencias pudieran conceder un trato arancelario más favorable a los países en desarrollo, se acordó esa exención permanente al “trato de nación más favorecida”, con lo que el “Trato diferenciado y más favorable” con sus distintos componentes, quedó en definitiva incorporado en las normas de funcionamiento del GATT y posteriormente a la OMC, si bien desde la Ronda

³⁶ Al respecto la siguiente síntesis, que corresponde a un texto publicado a fines de los años noventa, es bastante clara: “...los beneficios del SGP han tendido a concentrarse en un reducido número de países, y no precisamente en los menos desarrollados. En 1982, doce países concentraban el 80% de las importaciones preferenciales de los PD, en 1990 ocho países (China, India, Brasil, Tailandia, Indonesia, Singapur, Malasia y Hong-Kong) absorbían el 60% de las importaciones acogidas a preferencia de la Comunidad Europea, y en 1992 diez países acaparaban el 85% de las exportaciones preferenciales a Estados Unidos. Sin embargo, estos países son los mismos que poseían ya una mayor cuota de mercado en los países desarrollados con anterioridad a la implantación del SGP [...]”[Martín, 1999: 10]

Uruguay el término que empezó a utilizarse fue el de “Trato Especial y Diferenciado” (TED), el cual es bastante más ambiguo que el anterior “Trato diferenciado y más favorable”, y en los hechos consistió en mucho más que un cambio de términos.

Según puede verse en el Cuadro II. 6, las disposiciones referidas al Trato Especial están profusamente incorporadas en los distintos acuerdos de la OMC. Allí se observa que, según la propia Organización, en el amplio grupo de Acuerdos con los que viene funcionando existen más de 150 disposiciones referidas al TED, de las cuales 43 –esto es, cerca de un tercio– se refieren a “Disposiciones que exigen a los Miembros de la OMC que preserven los intereses de los países en desarrollo Miembros” y 41 a “Flexibilidad de los compromisos, las medidas y utilización de instrumentos de política”. Así también, en el mismo Cuadro se observa que el mayor número de disposiciones sobre TED se encuentra en el Acuerdo sobre “Obstáculos Técnicos al Comercio” y en el de “Subvenciones y Medidas Compensatorias” (19 disposiciones en cada uno de ellos), seguidos por el AGCS y por el “Acuerdo sobre Contratación Pública” que poseen 16 disposiciones referidas al TED cada uno de ellos.

CUADRO II. 6. OMC: DISPOSICIONES SOBRE TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO POR TIPO Y POR ACUERDO								
Acuerdo ↓	Tipo de disposición →	I	II	III	IV	V	VI	Total por Acuerdo
Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994		8	12	4				24
Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de balanza de pagos				1		1		2
Acuerdo sobre la Agricultura		1		9	1		3	14 ¹
Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias			2		2	2		6
Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio			8	1	1	8	1	19
Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio				1	2		1	4
Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994			1					1
Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994			1	2	4	1		8
Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación			3		1			4
Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias			2	10	7			19 ²
Acuerdo sobre Salvaguardias			1	1				2
AGCS		4	4	4		2	2	16
TRIPS					2	1	3	6
Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias			7	1		1	2	11
Acuerdo sobre Contratación Pública		2	2	7		3	2	16
Total por disposición		15	43	41	20³	19	14⁴	152

I.- Disposiciones cuya finalidad es aumentar las oportunidades comerciales de países en desarrollo Miembros II.- Disposiciones que exigen a los Miembros de la OMC que preserven los intereses de los países en desarrollo Miembros III.- Flexibilidad de los compromisos, las medidas y utilización de instrumentos de política IV.- Períodos de transición V.- Asistencia técnica VI.- Disposiciones relativas a medidas destinadas a prestar ayuda a los países menos adelantados Miembros
¹ El párrafo 2 del artículo 15 figura tanto en la categoría de períodos de transición como en la de disposiciones relativas a los países menos adelantados; ² Los párrafos 4, 6 y 11 del artículo 27 figuran tanto en la categoría de la flexibilidad como en la de períodos de transición; ³ Los párrafos 4, 6 y 11 del artículo 27 figuran tanto en la categoría de la flexibilidad como en la de períodos de transición; ⁴ El párrafo 2 del artículo 15 figura tanto en la categoría de períodos de transición como en la de disposiciones relativas a los países menos adelantados.
Fuente: Secretaría de la OMC [2010: 5]

Esas numerosas referencias al Trato Especial y Diferenciado, plasmadas en los acuerdos con que arrancó la OMC, en buena medida ocultan que, desde las negociaciones de la Ronda Uruguay y posteriormente en la Organización una vez creada, el tratamiento hacia los países atrasados fue despojado del sentido que hasta ese entonces se le había asignado, como instrumento para atender a las diferencias estructurales de estos países respecto del polo desarrollado, y a su necesidad de asegurar condiciones preferentes de inserción comercial que ayudasen a su desarrollo económico y social.

Lejos de eso, dicho Trato se dirigió principalmente a crear las condiciones para que los países atrasados cumplieran los compromisos definidos en el arranque y posterior desenvolvimiento de la OMC. Con ello, el TED quedó casi únicamente concentrado en el otorgamiento de periodos de transición y de asistencia técnica, bajo el supuesto de que con algo de tiempo y algo de asesoría –y atendiendo a lo que se ha llamado “creación de capacidad comercial”³⁷– las diferencias estructurales entre los países irán desapareciendo, o no influirán en los resultados que cada país obtenga al asumir los compromisos de liberalización comercial.

Si se tiene presente lo anterior, no es extraño que a pesar de las múltiples referencias al TED en los Acuerdos del arranque de la OMC, dichos acuerdos muy rápidamente hayan impactado de manera negativa a los países atrasados, la mayor parte de los cuales en la Reunión Ministerial de Seattle de fines de 1999, esto es, a casi cinco años de la creación de la Organización, no aceptaron abrir una Ronda de Negociaciones –que incluso ya había sido nombrada como la “Ronda del Milenio”– con la cual se pretendía ampliar y profundizar los acuerdos ya existentes, por considerar que lo prioritario era revisar esos acuerdos y corregir la infinidad de problemas y los altos costos que su aplicación estaba acarreando para dichos países.

A pesar del fracaso en Seattle, en la siguiente reunión Ministerial realizada en Doha, Qatar, en noviembre de 2001 se acordó la agenda con que inició la “Ronda de Doha” que hasta la

³⁷ Dado que el término pudiera hacer pensar, equivocadamente, en apoyos de la OMC para generar en los países atrasados condiciones de funcionamiento interno que les permitan una mejor inserción en el comercio internacional, conviene citar la explicación breve que la propia Organización presenta en su página web: “Creación de capacidad comercial. La OMC tiene por objeto ayudar en la creación de capacidad de los países en desarrollo, a los que concede un plazo más largo para aplicar los acuerdos comerciales. Cada año se organizan cientos de cursos de formación para los funcionarios de los países en desarrollo.”

fecha continúa, lo cual fue posible en parte por las circunstancias en que se dio la Reunión –dos meses después de los atentados del 11 de septiembre, e imponiendo la consigna de “comercio o terrorismo”– y en gran parte por las seguridades que se dieron acerca de que en dicha Ronda se priorizarían las necesidades e intereses de los países atrasados, desde antes de la Reunión³⁸ y durante la misma.

En relación al reclamo de los países atrasados, sobre los problemas que implicaba para ellos el cumplimiento de los acuerdos adquiridos en la OMC, en Doha se incorporó dicho asunto bajo el nombre de “Cuestiones de Aplicación”, aprobándose una Decisión titulada “Cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación”, en la cual la Conferencia Ministerial se declaró “Resuelta a adoptar medidas concretas para abordar las cuestiones y preocupaciones que han planteado numerosos países en desarrollo Miembros con respecto a la aplicación de algunos Acuerdos y Decisiones de la OMC, incluidas las dificultades y las limitaciones de recursos con que han tropezado para el cumplimiento de obligaciones en diversas esferas”. [OMC, 2001]³⁹

En dicha Decisión, se identificaron los problemas que los países atrasados tenían para la aplicación de 11 acuerdos y decisiones de la OMC, y en relación a dichos problemas el documento principalmente traslada la discusión de los mismos a diversos Comités, “insta a los miembros a actuar con moderación” o a prestar asistencia financiera o técnica frente a las necesidades de los países atrasados, y precisa o amplía algunos plazos otorgados a esos países para el cumplimiento de compromisos. Así también, en la Decisión se encomendó al Comité de Comercio y Desarrollo el identificar las disposiciones obligatorias y no obligatorias existentes sobre TED, proponer mejoras en la eficacia de dichas disposiciones y en la capacidad de usarlas por los países beneficiados, y considerar “cómo se podrá

³⁸ Durante el periodo previo a la Reunión de Doha el entonces Director de la OMC, Mike Moore, se refirió al tema en múltiples oportunidades (véase, Moore [2000], [2000a], [2001], [2001a]). En Abril de 2001, refiriéndose a los países atrasados planteó:

“Puesto que son la aplastante mayoría de los miembros de la OMC, sus demandas no pueden ser ignoradas. Ellos tienen un conjunto de prioridades en la negociación y esperan resolver muchas de ellas. No tienen por qué conformarse con los desechos que caigan de la mesa de los ricos.

“En el pasado inmediato algunos países en desarrollo dijeron no a una nueva Ronda hasta que sus demandas en asuntos de implementación fueran atendidas. Muchos plantearon también que no podían suscribir nuevas obligaciones cuando por varias razones no habían podido implementar aún las que ya habían asumido hasta ese momento”. [Moore, 2001]

Y en junio de ese mismo año, expuso: “La pobreza en todas sus formas es el mayor desafío para la comunidad internacional y nosotros seremos juzgados por nuestra respuesta hacia nuestros miembros más vulnerables. Los países pobres necesitan crecer para salir de la pobreza. El comercio es un elemento clave para el crecimiento, pero los productos de los países en desarrollo actualmente enfrentan distintos obstáculos para penetrar los mercados de los países ricos.” [Moore, 2001a]

En esos mismos sentidos, en su “Discurso de Despedida”, al año siguiente de la Reunión Ministerial de Doha, presentó la siguiente síntesis: “Aunque hemos seguido teniendo la mira básicamente puesta en la liberalización del comercio, también hemos situado legítimamente las cuestiones del desarrollo y los intereses de nuestros Miembros más pobres en el centro de nuestros trabajos.” [Moore, 2002]

³⁹ Sobre el mismo tema, en el texto de la Declaración Final de la Conferencia Ministerial se establece que: “Atribuimos la máxima importancia a las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación planteada por los Miembros y estamos resueltos a hallar soluciones apropiadas para ellas [...] Convenimos en que las negociaciones sobre las cuestiones pendientes relativas a la aplicación serán parte integrante del programa de trabajo que establecemos...” [OMC, 2001a]

incorporar el trato especial y diferenciado a la estructura de las normas de la OMC”. [OMC, 2001]

En términos más generales, el compromiso de que se daría prioridad a la vinculación entre comercio y desarrollo, llevó incluso a calificar a la nueva Ronda como “la Ronda del Desarrollo”, y en la Declaración Final de la Conferencia, se planteó:

“El comercio internacional puede desempeñar una función de importancia en la promoción del desarrollo económico y el alivio de la pobreza. Reconocemos la necesidad de que todos nuestros pueblos se beneficien del aumento de las oportunidades y los avances del bienestar que genera el sistema multilateral de comercio. La mayoría de los Miembros de la OMC son países en desarrollo. Pretendemos poner sus necesidades e intereses en el centro del Programa de Trabajo adoptado en la presente Declaración.”⁴⁰ [OMC, 2001a]

Así también, respecto del TED en la Declaración Final –en su párrafo 50– se declaró: “Las negociaciones y los demás aspectos del Programa de Trabajo tendrán plenamente en cuenta el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y los países menos adelantados [...]”. [OMC 2001a]

Y en un párrafo anterior –el 44–, se estableció lo siguiente:

“Reafirmamos que las disposiciones sobre trato especial y diferenciado son parte integrante de los Acuerdos de la OMC. Tomamos nota de las preocupaciones expresadas con respecto a su funcionamiento a la hora de hacer frente a las limitaciones específicas con que tropiezan los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados. En relación con ello también tomamos nota de que algunos Miembros han propuesto un acuerdo marco sobre trato especial y diferenciado (WT/GC/W/442). Por consiguiente, convenimos en que se examinarán todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas. A este respecto, respaldamos el programa de trabajo sobre trato especial y diferenciado establecido en la Decisión sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación.”⁴¹

Respecto al documento WT/GC/W/442 que se menciona en la cita anterior, éste consistió en un texto titulado “Propuesta relativa a un acuerdo marco sobre trato especial y

⁴⁰ Y, en la misma Declaración Ministerial, se agrega: “Reconocemos la particular vulnerabilidad de los países menos adelantados y las dificultades estructurales especiales con que tropiezan en la economía mundial. Estamos comprometidos a hacer frente a la marginación de los países menos adelantados en el comercio internacional y a mejorar su participación efectiva en el sistema multilateral de comercio.”

⁴¹ A modo de síntesis del peso otorgado al TED y a la vinculación entre comercio y desarrollo, en las 11 páginas que contienen los 52 párrafos de la Declaración Ministerial de Doha, el término “desarrollo” aparece 62 veces: contribución y promoción del desarrollo; fomento al desarrollo; necesidades, problemas y objetivos del desarrollo; desarrollo sostenible; desarrollo rural; desarrollo económico; desarrollo humano; dimensión del desarrollo; planes de desarrollo, etc. De esas 62 veces, en 23 de ellas aparece como referencia a los “países en desarrollo” en tanto que el término “países menos adelantados” aparece 29 veces.

diferenciado”, presentado por 12 países⁴², en el cual se presentaba un recuento de la incorporación del Trato Diferenciado y más Favorable en el GATT, de los cambios ocurridos al respecto a partir de la Ronda Uruguay y de los problemas –agudizados desde dicha Ronda– que han caracterizado el tratamiento a los países atrasados en el GATT/OMC, entre los cuales destacan el carácter no vinculante y la ausencia de modalidades de concreción que en lo general han mantenido los compromisos asumidos por los países desarrollados, proponiendo un conjunto de elementos que deberían ser parte de un Acuerdo Marco sobre Trato Especial y Diferenciado. [Cuba, Honduras, India *et. al.*, 2001]

También en el contexto del párrafo 44 de la Declaración Ministerial arriba citado, se elaboraron varios documentos por parte de la Secretaría de la OMC ([2000], [2001], [2004] y [2010]) en los que se hacen recuentos de la presencia del TED en los distintos acuerdos y decisiones de la Organización –el más reciente de ellos, lo utilizamos para el Cuadro II. 6– y con base en dicho párrafo y en lo ya citado de la Decisión sobre las “cuestiones de aplicación”, el Comité de Comercio y Desarrollo asumió dos tareas: 1) acordar propuestas de incorporación del TED en acuerdos específicos de la OMC; y, 2) definir todo lo referido a un “mecanismo de vigilancia” del cumplimiento de los compromisos sobre TED.

A la fecha, transcurridos más de 13 años desde el inicio de la Ronda de Doha, a nuestro juicio el balance es muy simple: la inmensa mayoría de las “Cuestiones de Aplicación” siguen sin ser resueltas, el Acuerdo Marco propuesto por los 12 países arriba citados no existe, ninguna de las 88 propuestas hechas por países atrasados para incorporar el TED en acuerdos específicos se ha aprobado, no se han logrado definir los componentes básicos que tendría el “Mecanismo de vigilancia” y, en definitiva, los compromisos de la Ronda de Doha, de poner las “necesidades e intereses” de los países atrasados “en el centro del Programa de Trabajo” no se han cumplido.

Es por ello, que el arranque de negociaciones que se logró en 2001, mirado en perspectiva, fue sólo un breve intermedio en el estallido de los conflictos entre países desarrollados y atrasados que se hizo presente desde la Reunión Ministerial de Seattle.

En efecto, luego de incumplimientos generalizados sobre los temas de la agenda en que se debía avanzar en el periodo inmediato posterior a Doha, la siguiente Reunión Ministerial realizada en Cancún en septiembre de 2003 terminó con un fracaso como el de Seattle, también acompañado de masivas manifestaciones de repudio, y desde ese entonces ni en el ámbito del Consejo General de la OMC, ni en las siguientes Reuniones Ministeriales (Hong Kong en diciembre de 2005, Ginebra en noviembre-diciembre de 2009, Ginebra en diciembre de 2011 y Bali en diciembre de 2013) se han logrado destrabar las negociaciones.⁴³

⁴² Los países firmantes fueron Cuba, Honduras, India, Indonesia, Kenya, Malasia, Pakistán, República Dominicana, Sri Lanka, Tanzania, Uganda y Zimbabwe.

⁴³ Antes de la Reunión Ministerial realizada en Bali, Indonesia, del 3 al 7 de diciembre de 2013, el nuevo Director General de la OMC, Roberto Azevêdo, había anunciado que en dicha reunión se intentaría avanzar en los temas de “facilitación del comercio”, “agricultura”, y “comercio y desarrollo”. De ellos, el único avance concreto fue la firma del Acuerdo sobre “Facilitación del Comercio”, que consiste principalmente en

Si se tiene presente que en el texto final de la Reunión Ministerial de Doha se estableció que “las negociaciones que se han de llevar a cabo en virtud de la presente Declaración se concluirán no más tarde del 1º de enero de 2005”, a la fecha van más de ocho años de atraso respecto de ese plazo, y a pesar del intenso cabildeo que se ha desarrollado, subsisten importantes desacuerdos respecto de los distintos temas de la agenda acordada en Doha.

Dichos desacuerdos, más allá de sus contenidos específicos, tienen como elemento central a un claro incumplimiento de la “prioridad del desarrollo” anunciada para la Ronda, siendo evidente que las necesidades e intereses de los países atrasados han jugado un rol marginal en el desenvolvimiento concreto del proceso negociador, siendo ese incumplimiento el que de manera principal ha llevado a un creciente endurecimiento de posiciones por parte esos países en los distintos temas de negociación.

Es así que una de las principales expresiones de dicho incumplimiento, ha sido la casi total ausencia del Trato Especial y Diferenciado (TED) de los países desarrollados hacia los atrasados, no sólo como tema específico de negociación, sino además como criterio a aplicar en las negociaciones de los demás temas de la agenda.

Así, más que enfrentar los problemas de aplicación derivados de los acuerdos establecidos en el “Acta de Marrakech” y priorizar el vínculo entre comercio y desarrollo, lo que se ha intentado es imponer mayores niveles de apertura hacia los países atrasados y agregar nuevos acuerdos, como los llamados “Temas de Singapur” –inversiones, política de competencia, transparencia de las compras públicas y facilitación del comercio, de los cuales en julio de 2005 se aceptó incluir el último y en Bali se llegó a un acuerdo al respecto–, a lo que se suma el que en los años recientes el grueso de las negociaciones se ha centrado, además del tema agrícola –y en buena medida como contrapartida a las reducciones de subsidios a ese sector que se supone terminarán comprometiendo los países desarrollados–, en los temas del comercio de servicios y, sobre todo en el tema de “Acceso a mercados no agrícolas”.

En lo que respecta a la liberalización de los servicios, desde julio de 2004 el tema adquirió fuerza, ya que en una reunión del Consejo General de la OMC ocurrida en esa fecha, se acordó en principio ampliar dicha liberalización, modificando la modalidad de negociación que hasta entonces se había utilizado. Dicha modalidad, establecida desde la puesta en marcha del AGCS, implicaba negociar sobre la base de peticiones y ofertas bilaterales, lo cual otorgaba un grado importante de flexibilidad a los países para decidir los sectores a liberalizar y el grado de dicha liberalización.

La nueva metodología acordada, supone agregar negociaciones plurilaterales a las bilaterales, e incorpora también enfoques sectoriales y modales, lo cual implica la aplicación de nuevos instrumentos de presión para que los países en desarrollo negocien con los distintos grupos de “amigos de los servicios” la apertura de subsectores clave como las finanzas, las telecomunicaciones, la energía y el comercio, apuntando principalmente a

la reducción y agilización de los trámites aduaneros, lo que deberá traducirse en una reducción de los costes que deben asumir las empresas en sus exportaciones. Revisiones críticas del “Paquete de Bali” y/o del Acuerdo sobre “facilitación del Comercio”, se encuentran en Capaldo [2013], Combes [2013] y Mazzei [2013].

la liberalización de la “presencia comercial”, o Modo 3 del AGCS lo que permitiría que las empresas extranjeras multipliquen el establecimiento de filiales o sucursales suministradoras de servicios, todo lo cual genera legítimas preocupaciones referidas al desplazamiento de empresas nacionales por extranjeras, a la privatización de los servicios públicos, a la pérdida de empleos, a un menor acceso de la población a servicios esenciales, etc.

En lo que respecta al, “Acceso a mercados no agrícolas” –conocido como NAMA, por sus siglas en inglés– también su negociación tomó fuerza desde mediados de 2004 y se mantiene hasta la fecha, pretendiendo los países desarrollados acordar una amplia y profunda liberalización de dichos mercados, que además de abarcar en principio línea por línea a todos los productos incluye, por primera vez en el sistema multilateral de comercio, la aplicación de una fórmula no lineal de disminución de aranceles –conocida como “Formula Suiza”–, la cual penaliza principalmente a los aranceles más elevados, que por cierto corresponden a los países atrasados, a lo que se agrega la disminución de barreras no arancelarias, todo lo cual ha generado crecientes preocupaciones y reclamos por el efecto desindustrializador que el NAMA tendría para los países atrasados, cuyos gobiernos además perderían una buena parte del poco margen que aún tienen para aplicar políticas industriales, sociales y ambientales, y verían sustancialmente disminuidos sus ingresos arancelarios como consecuencia de la reducción en el cobro de aranceles.

A esos intentos a lo largo de la Ronda de Doha por profundizar los compromisos de liberalización hacia los países atrasados, se agrega una larga lista de incumplimientos y retrasos no sólo respecto del TED, sino también en otros temas que son de interés para dichos países, y dicha lista desde luego está encabezada por la permanencia de los altos subsidios de los países desarrollados a su producción agrícola, a través de una variedad de mecanismos para evitar o minimizar su reducción: declaraciones ambiciosas pero no vinculantes; definición de compromisos vinculantes para plazos largos y referidos a aspectos menores del problema ; “reubicación” de subsidios desde modalidades prohibidas hacia modalidades permitidas; cuestionamiento de cálculos y redefinición a la baja en la cuantificación del monto de subsidios; incumplimiento de los compromisos vinculantes contraídos, etc.

Sin embargo, la lista de esos incumplimientos y retrasos no se limita al tema agrícola, ya que incluye a otros temas o apartados específicos, como los referidos a la disminución de aranceles comprometida en el Acuerdo ATV, la reducción de escalonamientos arancelarios, la flexibilización en la protección de patentes de medicamentos, etc.

En términos generales, lejos de algún grado importante de aplicación del TED, más bien lo que se ha impuesto en los hechos es un cuestionamiento de los países desarrollados a la validez de dicho Trato, con lo cual a lo largo de la Ronda de Doha se ha acentuado la tendencia previa –presente no sólo desde la creación de la OMC, sino incluso desde las negociaciones del GATT en los años 80– a ir reemplazando el criterio de preferencialidad por el de reciprocidad en las relaciones de los países desarrollados con los atrasados.

Luego de varias décadas transcurridas desde la introducción de las modificaciones al articulado del GATT referidas al “Trato diferenciado y más Favorable” –luego TED–, y

desde que se inició la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias, hace ya tiempo se empezaron a multiplicar las críticas a ese tratamiento, apoyadas fundamentalmente en una determinada interpretación de los pobres resultados obtenidos con él. En efecto, teniendo a la vista el hecho de que para la mayor parte de los países atrasados el tratamiento aplicado no abrió paso a un mejoramiento significativo de sus capacidades exportadoras ni, en general, a una mejor inserción de ellos en los canales del comercio internacional, incluso con no pocos casos en los cuales lo que ha ocurrido es una creciente marginación, acompañada –o empujada– por deterioros sustanciales en los términos del intercambio, de todo ello se ha desprendido la conclusión de que el problema radica en el principio mismo que anima a la aplicación de dicho tratamiento.

Desde la perspectiva que se fue imponiendo, la aplicación de un trato especial a los países atrasados, al ir en contra de los criterios de "reciprocidad" que deberían regir al funcionamiento general del comercio internacional, retrasa innecesariamente las reformas internas que dichos países deberían aplicar para lograr una inserción ventajosa en el comercio internacional, postergando la apertura de sus economías y con ello la supuesta llegada de los beneficios que se desprenderían de su plena participación en el libre comercio.

En tal sentido, y a modo de ejemplo, un Informe de balance general de la OMC elaborado por el Consejo Consultivo de la Organización en 2004 –que volveremos a mencionar–, presenta una valoración global negativa del TED y sugiere revisar la vigencia y modalidades de funcionamiento de ese principio planteando que:

“... la oferta de un acceso preferencial a los mercados [...] contribuye a socavar los incentivos y la capacidad de los países en desarrollo para resistir a sus propias presiones proteccionistas nacionales. Aunque la liberalización unilateral del comercio es relativamente frecuente, la reciprocidad sigue siendo útil y continúa siendo un poderoso mecanismo para hacer posible que los gobiernos abran los mercados”. [Consejo Consultivo de la OMC, 2004: 29]

Y más adelante se agrega: “... cuando más se tarde en introducir la reforma –tanto a nivel institucional y reglamentaria como en relación con la apertura comercial– más tardarán en obtenerse los beneficios de la liberalización del comercio.” [Consejo Consultivo de la OMC, 2004: 29]

En esa lógica, con independencia de las múltiples afirmaciones respecto de la importancia que supuestamente mantiene el TED y el vínculo entre comercio y desarrollo en los principios de funcionamiento de la OMC, y de los compromisos asumidos en el interior de la Organización para viabilizar lo anterior, en los hechos y como ya se ha mencionado el TED ha ido quedando reducido a dos tipos de medidas: mayores plazos para el cumplimiento de los compromisos y apoyo técnico para que se realicen los ajustes, todo ello acompañado de una negociación definida por el principio de “trato igual” entre quienes negocian, sin importar las desigualdades que estén presentes entre aquellos que reciben el mismo trato.

Para finalizar el presente apartado, interesa agregar que las muy desfavorables condiciones en que los países atrasados han participado en el GATT, y desde hace casi 20 años en la OMC, se han acompañado con –y en buena medida han sido posibles por– una extrema concentración y falta de transparencia en los mecanismos de toma de decisiones en dichas instituciones.

A diferencia de las IFI, desde la creación del GATT en 1947, en el Artículo XXV del Acuerdo se estableció que cada país tenía un voto, y la casi totalidad de las decisiones requerían mayoría simple [Partes Contratantes, 1947], a lo que se agregó la práctica de funcionar sobre la base de consensos. Así también en el Artículo XXV del “Acuerdo de la OMC” se incorporó de manera explícita “la práctica de adopción de decisiones por consenso”, y el que “cuando no se pueda llegar a una decisión por consenso la cuestión objeto de examen se decidirá mediante votación”, agregando a continuación que “en las reuniones de la Conferencia Ministerial y del Consejo General, cada Miembro de la OMC tendrá un voto”. [Miembros de la OMC, 1994]

Sin embargo, desde hace ya tiempo que se vienen acumulando los reclamos, sobre todo de los países atrasados, debido a que lo sustancial de los acuerdos es definido por representantes de un pequeño número de países, usualmente no más de siete, reunidos al margen de los demás de manera previa o paralelamente a las Ministeriales y desde ese ámbito informal lo acordado es trasladado e impuesto a los restantes países. Pese a dichos reclamos, este procedimiento se ha mantenido inalterado –e incluso se ha ido “refinando” en el funcionamiento de la OMC–, sin que lo reprochable de esa práctica se reduzca por el hecho de que algunos países atrasados, como Brasil e India, formen parte de los convocados a discutir y decidir.

En suma, sobran las evidencias de que la agenda de la OMC está cada vez más dominada por los intereses de los países desarrollados, y crecientemente permeada por un librecambismo radical y por los intereses de los grandes exportadores e importadores, tanto en relación a los temas que ella incluye y excluye, como respecto a las modalidades de negociación y toma de decisiones, y a la imposición plena del principio de reciprocidad en la relación entre esos países y los atrasados. Por ello, el nombre de Ronda del Desarrollo que se dio a las negociaciones iniciadas en 2001 en Doha no tiene justificación alguna y, a pesar de las promesas y compromisos genéricos asumidos en tal sentido al inicio de la Ronda, las necesidades y prioridades del desarrollo están casi por completo ausentes en el desenvolvimiento de la Organización, y con seguridad no será desde ese ámbito, ni con base en las prioridades y procedimientos que en él predominan, que los países latinoamericanos y caribeños puedan generar las condiciones de inserción comercial que requieren para su desarrollo.

II.2.3.- Las tendencias a la regionalización del comercio internacional y los avances de la integración europea.

En este apartado final del capítulo, lo que interesa es, por una parte identificar la fuerza que han adquirido las tendencias a la regionalización del comercio internacional, coexistiendo con las negociaciones y avances de carácter multilateral, para centrar después la atención en

algunos componentes del proceso europeo de integración que consideramos importantes de destacar desde la perspectiva de la integración latinoamericana y caribeña.

Como continuidad a lo que veníamos revisando, lo que inicialmente habría que destacar es que en el seno del GATT/OMC los llamados “Acuerdos Comerciales Regionales”, en referencia principalmente a las uniones aduaneras y zonas de libre comercio, constituyen la segunda excepción relevante en la aplicación del principio de “Nación más Favorecida”, que como ya se dijo, es considerado como la piedra angular en el funcionamiento de dichas organizaciones.⁴⁴

Desde la creación misma del GATT de 1947 –y, por tanto, desde antes que el “tratamiento especial y más favorable” comenzara a ser asumido como la otra gran excepción a dicho principio– en el Artículo XXIV de la parte III del Acuerdo se incorporó, entre otros temas, lo referido a las uniones aduaneras y zonas de libre comercio.⁴⁵ Según veremos en el siguiente capítulo, en los debates previos a la puesta en marcha de la ALALC, hubo una especial preocupación por ubicar a dicho mecanismo en el marco de la normatividad definida por el GATT, lo que implicó amparar a ese mecanismo en el Artículo XXIV, el cual además fue utilizado por Estados Unidos como referente para sus tomas de posición respecto de los Proyectos y Tratados de Integración que se definieron en América Latina.⁴⁶

Respecto a lo planteado en el Artículo XXIV sobre los ACR, cuya incorporación temprana al GATT fue claramente empujada por la ya previsible creación de la primera de las Comunidades Europeas, interesa destacar que el tratamiento del tema ha resultado sumamente dificultoso tanto en el GATT como en la OMC, de lo cual las principales expresiones han sido las siguientes:

- Ambigüedades en la redacción del Artículo XXIV, sobre todo en lo referido a las condiciones que un ACR debe cumplir para ser compatible con el GAT/OMC. En la definición de dichas condiciones, se establece que las preferencias otorgadas entre los miembros de un ACR deben afectar “*lo esencial* de los intercambios comerciales” entre ellos, que lo presentado ante el GATT/OMC debe incluir “un plan y un programa para el establecimiento en un *plazo razonable*” de dichas preferencias, y que éstas no deben “*crear más obstáculos de los ya existentes* frente a terceros países” ([GATT, 1994], cursivas mías), permaneciendo esa redacción en el GATT de 1994. La falta de precisión

⁴⁴ Desde luego, la existencia de Acuerdos Comerciales Regionales tiene una historia de siglos, que por tanto va mucho más atrás de la creación del GATT. Al respecto, un recuento que abarca desde el siglo XIX a la actualidad se encuentra en el Informe sobre el Comercio Mundial de la OMC de 2011, que volveremos a citar, el cual estuvo dedicado al tema “La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia”. [OMC, 2011]

⁴⁵ Los restantes temas abordados en dicho Artículo, están referidos a la aplicación territorial del GATT, al tráfico fronterizo y a la responsabilidad de los Miembros por las medidas de sus respectivos gobiernos regionales y locales.

⁴⁶ Aparte del Artículo XXIV, otra posibilidad para insertar un acuerdo comercial en la normativa del GATT – y que según veremos también se tuvo presente en las formulaciones previas al Tratado de la ALALC– es el inciso 5 del Artículo XXV, según el cual, “En circunstancias excepcionales distintas de las previstas en otros artículos del presente Acuerdo, las Partes Contratantes podrán eximir a una parte contratante de alguna de las obligaciones impuestas por el presente Acuerdo, pero a condición de que sancione esta decisión una mayoría compuesta de los dos tercios de los votos emitidos y de que esta mayoría represente más de la mitad de las partes contratantes”. [GATT, 1994]

en términos tales como “lo esencial” y “plazo razonable”, así como en lo que se entendería por crear o no “más obstáculos de los ya existentes”, han dado lugar a fuertes divergencias de interpretación, las cuales subsisten a pesar del “Entendimiento” sobre la interpretación de dicho artículo [OMC, 1994] que se acordó como parte del Acta de Marrakesh.

A esas ambigüedades, se ha sumado que en el Artículo XXIV no hay referencia alguna sobre el tratamiento a los países atrasados, a diferencia del Artículo V del AGCS, también referido a los acuerdos regionales pero respecto a los servicios, en el cual se incluyen posibilidades de flexibilidad hacia esos países, así como excepciones al “Trato de Nación más Favorecida” cuando el acuerdo regional sobre el comercio de servicios sea entre países atrasados.

Un ejemplo, entre muchos, de las situaciones a que han dado lugar los problemas del Art. XXIV ya señalados, fue la pretensión de la Unión Europea (UE), al negociar un Acuerdo de Asociación Económica con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), de que el requisito de abarcar “lo esencial de los intercambios comerciales”, debía interpretarse en el sentido de que dichos Estados liberalizaran el 80 por ciento de su comercio con la UE, reduciendo además a cero los aranceles para dicho porcentaje, lo cual de ocurrir implicaría para varios países un acelerado proceso de desindustrialización y de destrucción de su agricultura. ([South Centre, 2008] y [Dave et. al., 2009])

- Si bien todos los acuerdos comerciales regionales notificados al GATT fueron examinados por grupos de trabajo –según el procedimiento establecido en el párrafo 7 del artículo XXIV– y los acuerdos notificados a la OMC han sido examinados en el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR), sin embargo, en toda la historia del GATT sólo en un caso se pudo concluir que el acuerdo era compatible con la normatividad del GATT (el de la unión aduanera de 1994 entre la República Checa y la República Eslovaca), y en el marco de la OMC el CACR hasta la fecha no ha concluido ni un solo examen de los acuerdos que se le han sometido.

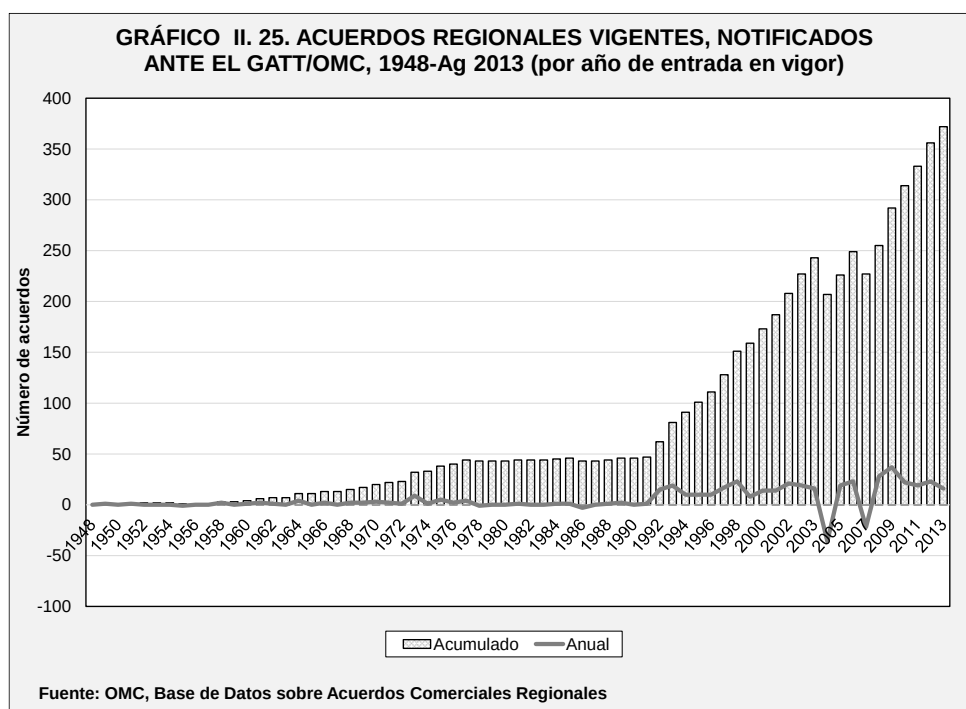
En palabras de la propia OMC, en la parte de su página web referida al tema⁴⁷: “[...] desde 1995 no se ha finalizado ningún informe de examen por falta de consenso [...] existen arraigadas controversias respecto de la interpretación de las normas de la OMC utilizadas para evaluar los ACR y los problemas institucionales que surgen de la falta de normas de la OMC [...] o de discrepancias entre las normas de la OMC y las de algunos ACR.”

Esa coexistencia conflictiva, en el interior del GATT/OMC, de los ACR con las negociaciones y procesos de liberalización a nivel multilateral, ha estado enmarcada por una presencia creciente de estos Acuerdos en el desenvolvimiento del comercio internacional, los cuales según veremos alcanzan ya varios centenares, y constituyen una parte cada vez mayor de dicho comercio. Al respecto, en el texto de 2004 del Consejo Consultivo de la OMC en el que se hace un Balance del funcionamiento de la

⁴⁷ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/regcom_s.htm

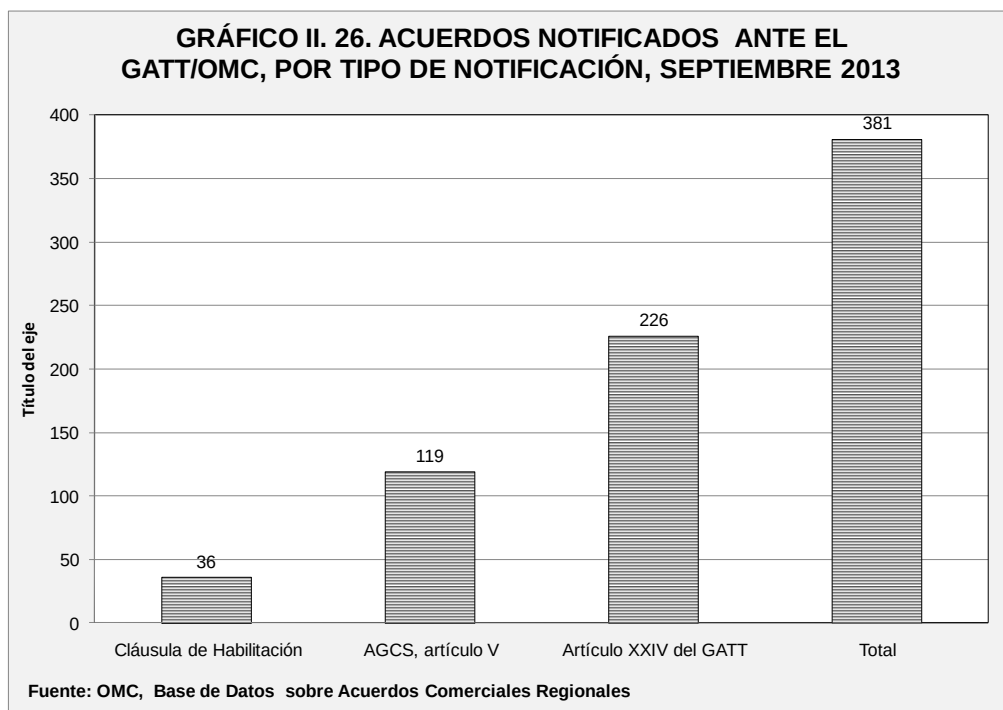
Organización, y que ya hemos citado, se resume la situación en los siguientes términos: “[...] casi cinco decenios después de la fundación del GATT. El trato NMF ha dejado de ser la regla, para ser casi la excepción [...] lo que se ha calificado como ‘maraña’ de uniones aduaneras, mercados comunes, zonas de libre comercio y regionales y bilaterales, preferencias y una gama innumerable de diversos acuerdos comerciales ha llegado al punto en que el trato NMF se ha convertido, en general, en un trato excepcional.” [Consejo Consultivo de la OMC, 2004: 21]

En el Gráfico II.25, construido a partir de la base de datos de la OMC sobre el tema, se puede ver el comportamiento anual y acumulado, desde 1948 hasta la fecha, que han tenido los ACR vigentes, con base en las notificaciones de dichos Acuerdos que se han hecho ante el GATT/OMC. Allí se observa que en esos 65 años se han notificado alrededor de 380 ACR (contando por separado bienes y servicios). A ello, habría que agregar que en esa cifra no se incluye un número importante de acuerdos vigentes que no han sido notificados, y que por consiguiente no se contabilizan en el número anterior; en tal sentido, según estimación de la propia OMC en su Informe sobre el Comercio Mundial de 2011, que ya hemos citado, “sólo alrededor de dos tercios de los acuerdos en vigor se han notificado a la OMC” [OMC, 2011: 54], por lo cual la aplicación de dicha estimación a las cifras de Gráfico 25 llevaría a que, para agosto de 2013 el total de ACR vigentes (notificados o no a la Organización), sea de alrededor de 570.

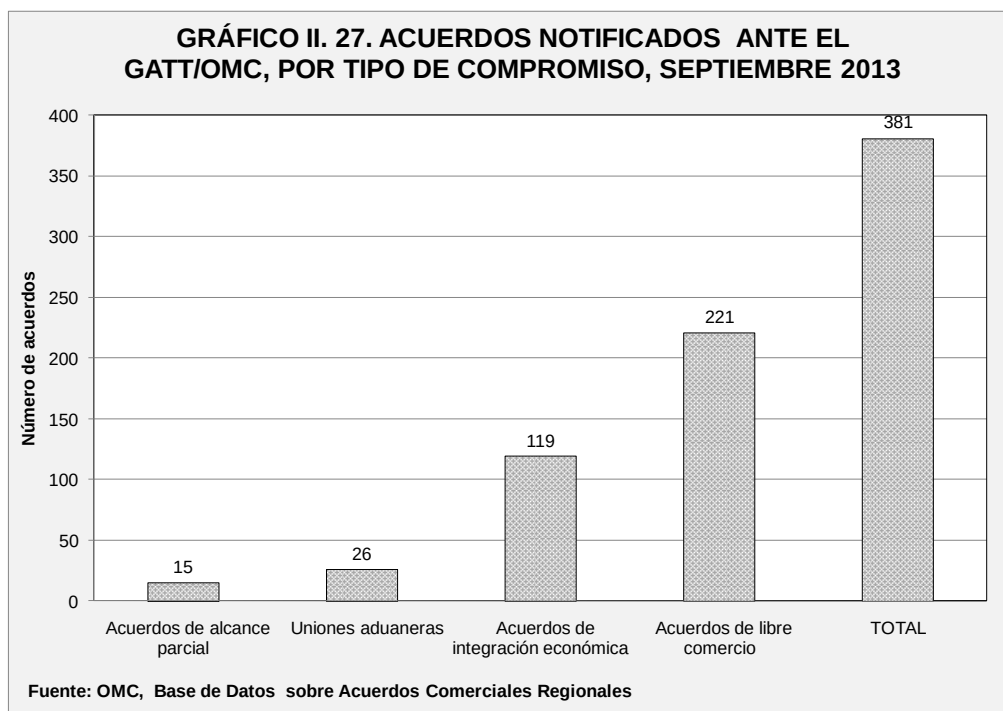


Usando como fuente a la Base de Datos de la OMC ya mencionada, en los siguientes dos Gráficos se muestran desgloses de los ACR a agosto de 2013, presentados en el primer Gráfico según el tipo de notificación con que ellos se registraron en dicha Organización, y en el segundo según el carácter de los compromisos establecidos en los acuerdos.

En lo que respecta al tipo de notificación, en el Gráfico II. 26 se ve que 221 Acuerdos del total de 381, esto es, un 60 por ciento, se han notificado en el marco del Artículo XXIV del GATT, seguidos por las notificaciones con base en el Artículo V del AGCS con un 31 por ciento de dicho total y por las notificaciones en el marco de la Cláusula de Habilitación con un 9 por ciento.



En lo que se refiere al tipo de compromisos asumidos en los Acuerdos, en el Gráfico II. 27 se observa que la mayoría corresponde a Acuerdos de Libre Comercio (221 Acuerdos, 58 por ciento del total), 26 consisten en Uniones Aduaneras (7 por ciento) y 15 (4 por ciento) son Acuerdos de Alcance Parcial, en tanto que los restantes 119 (31 por ciento) son Acuerdos de Integración Económica, esto es, referidos al comercio de servicios y cuya cifra por lo tanto se corresponde con las notificaciones con base en el Artículo V del AGCS que aparecen en el Gráfico II. 26.



En el Gráfico II. 25, ya presentado, se puede ver que desde fines de los años cuarenta y hasta inicios de los años sesenta el número total de ACR notificados era bastante bajo, luego de lo cual fueron creciendo hasta inicios de los años sesenta y se mantuvieron estables en el resto de esa década y la siguiente, en un número inferior a los cincuenta hasta fines de los años ochenta, y que el incremento de los Acuerdos notificados se ha acelerado notoriamente desde el principio del decenio de 1990 en adelante, a tal punto que entre dicho principio y agosto de 2013 el total de acuerdos notificados y vigentes se ha multiplicado por casi ocho veces, dando lugar a lo que ya desde mediados de los años noventa Bhagwati [1995] calificó como “bola de espagueti”.

Esa multiplicación de acuerdos de los últimos 23 años, se ha acompañado con cambios importantes en las características de los mismos, las cuales interesa tener presentes, apoyándonos para ello en el análisis que se realiza en el Informe sobre el Comercio Mundial 2011 de la OMC que ya hemos mencionado.

Un primer elemento a destacar al respecto, es que crecimiento de los ACP ha correspondido en su gran mayoría a Acuerdos entre países en desarrollo, a tal punto que –según las cifras de dicho informe, que como ya dijimos incluyen los acuerdos vigentes no notificados ante el GATT/OMC– para 2010 esos Acuerdos representan casi dos tercios del total, lo cual contrasta con las dos décadas previas a 1990, en que ese tipo de acuerdos eran minoría y la mayor parte correspondía a Acuerdos entre países desarrollados y a Acuerdos de países desarrollados con países en desarrollo.

A ello se agrega, que, a pesar del rápido crecimiento en el número de ACP, y del incremento del comercio que se ha dado entre los países firmantes, no parece que el acceso a preferencias comerciales sea lo que ha empujado a multiplicar la firma de esos acuerdos. Al respecto, según el informe de la OMC, “habida cuenta del número considerable de tipos

NMF nulos en muchos países y la difusión de las exclusiones de productos, sólo el 16 por ciento del comercio mundial tiene derecho a aranceles preferenciales y menos del 2 por ciento puede obtener preferencias con márgenes superiores a 10 puntos porcentuales”, lo cual lleva a la Organización a plantear que “habida cuenta de las limitadas posibilidades de preferencia comerciales significativas, el número cada vez mayor de ACP indica que hay otros objetivos –más allá de la tradicional apertura de los mercados – que impulsan la constitución de ACP”. [OMC, 2011: 86]

Esos “otros objetivos”, se refieren a que “muchos de esos acuerdos van más allá de los tradicionales compromisos en materia de acceso a los mercados y abarcan una serie de esferas nuevas: por ejemplo, derechos de propiedad intelectual, normas sobre productos, competencia y políticas en materia de inversión. Cabe atribuir esa evolución a varias razones, [...] pero es indudable que la aparición de las redes de producción internacionales es una explicación convincente.” [OMC, 2011: 85]

En tal sentido, en el documento que estamos citando, la OMC analiza una muestra de casi 100 ACP, revisando la existencia en ellos de elementos de “integración profunda” y de compromisos legalmente ejecutables, concluyendo que “El análisis confirma que muchos ACP van más allá que la OMC y que estas disposiciones de integración profunda pueden con frecuencia hacerse cumplir legalmente.” [OMC, 2011: 11]. Para el análisis de la muestra, la Organización identificó en los ACP elementos “OMC+” (integración profunda en áreas abarcadas por la OMC) y elementos “OMC-X” (esferas normativas no cubiertas por acuerdos de la OMC), llegando a lo siguiente:

“Del presente análisis se desprenden, en general, dos conclusiones principales. La primera es que los ACP que contienen disposiciones OMC+ –con una u otra combinación de países desarrollados y países en desarrollo– han servido por lo general para reforzar las normas y los niveles de compromiso en comparación con los Acuerdos de la OMC. El hecho de que esas esferas normativas ya estén comprendidas en la OMC ha facilitado la atribución de fuerza legal a las disposiciones pertinentes. La segunda es que, a pesar de la evidente proliferación de nuevas cuestiones OMC-X abarcadas en los ACP, las esferas de los acuerdos que contienen compromisos legalmente ejecutorios, y por ende sustantivos, son más bien pocas y se localizan principalmente en los sectores de la inversión, la política de competencia, los derechos de propiedad intelectual y la circulación de capitales.” [OMC, 2011: 133]

Además del crecimiento en el número de ACP, y de la búsqueda no tanto de preferencias comerciales sino más bien de “integración profunda” que parece estar en la base de dicho crecimiento, otro rasgo que adquiere fuerza desde 1990 es que, a pesar de que esos acuerdos son calificados usualmente como “regionales”, implicando ello que se realizan entre países de la misma región –a lo cual se suma el uso del término “regionalismo” para referirse a esos acuerdos, así como el que el órgano de la OMC creado en 1996 para atender el tema se llama “Comité de Acuerdos Comerciales Regionales”–, un número creciente de ACP corresponde en realidad a Acuerdos “Interregionales”, es decir, entre países pertenecientes a diferentes regiones.

En tal sentido del total de acuerdos que contabiliza la OMC en su Informe 2011, alrededor de la mitad son interregionales y según dicho Informe “en los acuerdos que se están negociando o que se han suscrito recientemente (aunque todavía no han entrado en vigor), prácticamente todos [...] son interregionales. Este hecho puede deberse a que se han agotado las perspectivas de concertar acuerdos dentro de una misma región”. [OMC 2011: 58-59]

Sin embargo, ese incremento de los acuerdos interregionales ocurrido en el periodo reciente no debe hacer olvidar que, como tendencia de largo plazo, ha estado claramente presente una concentración del comercio internacional por grandes regiones geográficas, la cual no siempre se ha correspondido con la estructuración formal de acuerdos comerciales.

Una visión general al respecto se presenta en el Cuadro II. 7, en el que se entrega para el periodo 1970-2012 información referida a las exportaciones de las tres macroregiones geográficas de la economía mundial, Europa (considerando 18 países), Asia (12 países) y América (29 países), presentando las exportaciones intrarregionales, extrarregionales y totales de cada una de ellas y del conjunto de las tres regiones, todo ello como porcentajes del total mundial de exportaciones.

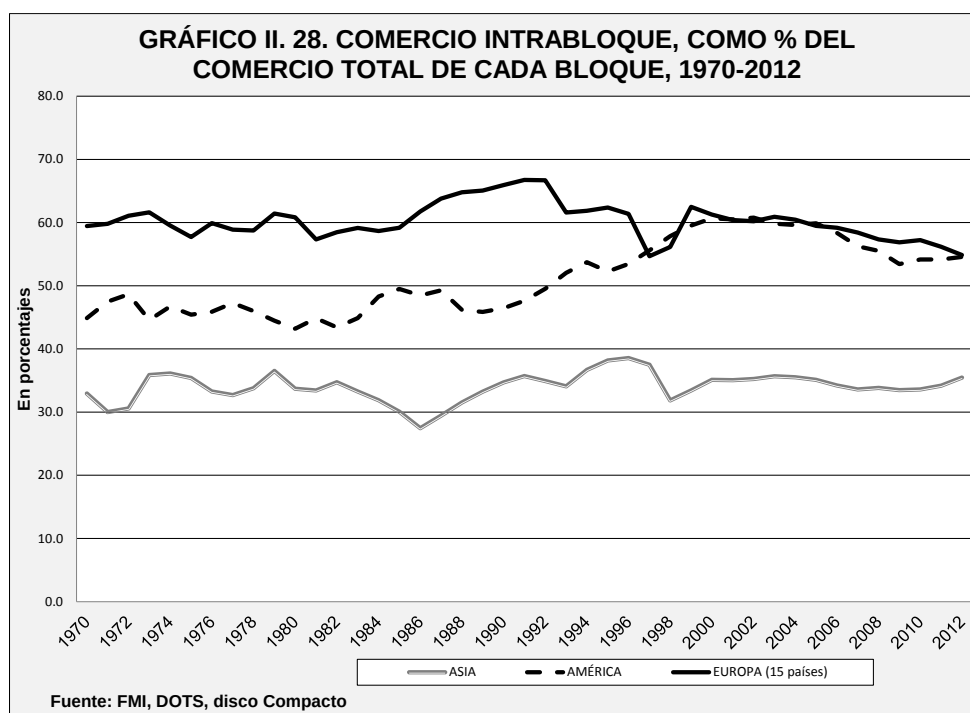
CUADRO II. 7 PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES, 1970-2012 (en porcentajes del total mundial de exportaciones)					
	1970-79	1980-89	1990-99	2000-09	2010-12
EUROPA*					
- Totales	45.1	39.9	39.9	35.4	28.5
- Intrabloque	27.0	24.6	24.6	20.9	16.0
- Extrabloque	18.1	15.4	15.3	14.5	12.5
AMÉRICA**					
- Totales	22.8	20.4	20.5	17.9	17.1
- Intrabloque	10.5	9.5	11.0	10.4	9.3
Extrabloque	12.3	10.9	9.5	7.5	7.8
ASIA***					
- Totales	15.1	19.1	23.9	25.7	29.9
- Intrabloque	5.2	6.9	10.4	12.0	14.3
- Extrabloque	9.9	12.2	13.5	13.7	15.0
Exp. Totales Otros Países	17.1	20.5	15.7	21.1	25.1
EXP MUNDIALES	100	100	100	100	100
Σ Intrabloque de los tres bloques	42.6	41.0	46.0	43.3	39.5
Σ Extrabloque de los tres bloques	40.4	38.5	38.4	35.7	35.4
Σ Exp. de los tres bloques	82.9	79.5	84.4	79.0	74.9
*Alemania, Austria, Bélgica-Luxemburgo(&), Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia.					
**Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, R. Dominicana, San Vicente, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.					
*** Australia, Brunei, China, Corea, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Tailandia.					

(&) Antes de 1997, los datos de comercio de Bélgica y Luxemburgo se registran en el comercio de la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa (UEBL) y después de ese año se toman los datos de Bélgica y de Luxemburgo por separado.

Fuente: FMI, DOTS, Anuarios y Disco Compacto.

En las últimas filas de dicho Cuadro, se observa que la suma del total de exportaciones de esos tres bloques representa altos porcentajes del comercio mundial, con una participación máxima de 84 por ciento en la década de los noventa, que luego ha ido a la baja como resultado de los menores niveles de participación en dicho comercio por parte de América y de Europa, ya que en el caso de Asia su participación no ha dejado de crecer. Asimismo, en el cuadro se ve que entre un 40 y un 46 por ciento de las exportaciones mundiales corresponden a la suma del comercio realizado en el interior de cada uno de los tres bloques, también en este caso con una fuerte disminución en ese porcentaje de participación, encabezada por Europa, para lo que va del presente siglo.

Entre los tres bloques regionales, desde luego hay diferencias importantes respecto del peso que en cada caso tiene el comercio intrabloque, lo cual puede verse en el siguiente Gráfico, en el cual las exportaciones entre los miembros de cada bloque se presentan como porcentaje de las exportaciones totales de los países que en cada caso los forman.



En ese Gráfico se observa que, a pesar de que en el bloque europeo las exportaciones entre los países miembros han ido disminuyendo su peso en el comercio total del bloque, aun así el comercio intrabloque sigue siendo mucho más importante en Europa que en las otras dos regiones, incluso aunque para el Gráfico, por el periodo que abarca, hemos optado por considerar a 15 países (que es el número a que se llegó en 1995 con el ingreso de Austria, Finlandia y Suecia) y no a los 28 que actualmente forman parte de la Unión Europea.

Desde luego, la mayor importancia del comercio intrabloque en el caso europeo, es sólo una de muchas expresiones de la ya larga trayectoria que en ese grupo de países tiene el proceso de integración, el cual hace ya mucho alcanzó niveles de profundidad y grados de formalización que no se comparan con lo ocurrido en alguno de los otros dos bloques, constituyéndose desde su puesta en marcha en referente obligado de los demás experiencias de integración, incluidas las latinoamericanas y caribeñas.

Por ello, interesa destacar algunos elementos básicos de la integración europea, tanto en lo referido a su trayectoria y a los avances que en ella se fueron concretando, como respecto a su situación más reciente, en la cual dicha integración atraviesa por grandes problemas y cuestionamientos, en el contexto de la crisis económica mundial y del profundo deterioro por el que están atravesando las economías de Europa.

En relación a la trayectoria que ha seguido la integración europea, en el Cuadro II. 8 se presenta una cronología de los principales acontecimientos en el desenvolvimiento de dicha integración. Dicha cronología la hemos iniciado con el año 1950, y por tanto no incluye antecedentes inmediatos del arranque del proceso como fueron, entre otros: la constitución del *Consejo de Europa*⁴⁸ con la firma por cinco países del Tratado de Londres el 5 de mayo de 1949 –el cual a la fecha cuenta con 47 países miembros–; el tratado de la unión económica del Benelux (Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo) firmado el 5 de setiembre de 1944 y que entró en vigor el 1 de enero de 1948; y, la creación el 16 de abril de 1948, por parte de 17 países, de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE).⁴⁹

Como parte de esos antecedentes, interesa destacar la creación, en el seno de la OECE, de la “Unión Europea de Pagos” (UEP) la cual estuvo vigente desde julio de 1950 a diciembre de 1958, dado que los problemas que le dieron origen según veremos estuvieron también claramente presentes en América Latina durante la inmediata posguerra, y la creación misma de la UEP se constituyó en un referente en las propuestas iniciales de integración en la región. Dicha Unión, se creó atendiendo a la casi paralización del comercio intraeuropeo al finalizar la segunda guerra mundial, a la escasez de dólares en esos países y a los problemas derivados de la proliferación de acuerdos bilaterales entre ellos, ante lo cual, luego de firmar acuerdos intraeuropeos de pagos en 1948 y 1949, al año siguiente –paralelamente a la formalización de un “Código de liberalización” del comercio entre los países de la OECE– se creó la UEP, que funcionaba con una cámara central de compensación multilateral, con base en la cual las deudas y los créditos acumulados por cada país respecto de los restantes miembros de la Unión se compensaban

⁴⁸ El Consejo de Europa, al que nos estamos refiriendo, es una organización ajena a la Unión Europea, y por tanto distinta al *Consejo Europeo*, y al *Consejo de la Unión Europea*, pertenecientes ambas según veremos a la actual estructura comunitaria.

⁴⁹ A esas iniciativas, habría que agregar las que se desarrollaron en el ámbito de la defensa y la seguridad, como fue la firma del Tratado de Bruselas en marzo de 1948, que derivó en la creación de la Unión Europea Occidental (WEU, por sus siglas en inglés) en octubre de 1954, la cual dejó de funcionar el 30 de junio de 2011, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que incluye el apartado de “Política Común de Seguridad y Defensa”. Desde luego, a lo anterior, se suma la participación europea en la OTAN, cuyo tratado fue firmado el 4 de abril de 1949, y que tuvo como antecedente inmediato a la constitución en marzo de 1948 de la *Alianza Atlántica* por parte de Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo y el Reino Unido.

automáticamente, quedando como saldo una posición deudora o acreedora neta única para cada miembro.

Regresando al Cuadro II.8, para su construcción se eligió como punto de partida el discurso de Robert Schuman del 9 de mayo de 1950, en el cual propuso “que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa”, lo que “garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones”. [Schuman 1950]

Según se puede ver en el Cuadro, al año siguiente de la Declaración Schuman seis países firmaron el Tratado de París, el cual entró en vigor en 1952 creándose la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la que fue seguida en 1957 de las restantes Comunidades Europeas, y desde ese entonces se fue ampliando la actividad de dichas comunidades, fue creciendo el número de miembros, se fueron definiendo y alcanzando distintos objetivos para avanzar hacia la integración –libre comercio, Unión Aduanera, Mercado Único–, etc., para arribar al final del Siglo XX a la constitución del Banco Central Europeo y a la adopción del Euro por parte de 11 de los 15 países que en ese entonces participaban del proceso integrador, y al momento actual con 28 miembros de la Unión Europea, 17 de ellos participando de la Zona Euro.

Así mismo, en el Cuadro se recoge la sucesión de Tratados a través de los cuales se han ido plasmando en las distintas etapas los principios y propósitos básicos agendados a lo largo del proceso de integración, desde el Tratado de París, los Tratados de Roma y su posterior modificación, el Tratado de fusión de los ejecutivos, el Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht, el Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza y la dificultosa reforma institucional finalmente plasmada en el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

CUADRO II. 8 PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS EN EL DESENVOLVIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA	
1950	Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores francés, en una declaración inspirada por Jean Monnet propone que Francia, Alemania y los demás países europeos que deseen unirse a esta iniciativa, pongan en común sus recursos de carbón y acero ("Declaración Schuman"). Bélgica, Francia, Luxemburgo, Italia, los Países Bajos y Alemania ("los seis") suscriben la Declaración Schuman.
1951	Los seis firman el Tratado de París, por el que se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), el cual entra en vigor el 23 de julio de 1952.
1957	Los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), conocidos como "los Tratados de Roma", los cuales entran en vigor el 1 de enero de 1958.
1960	Entra en vigor el reglamento del Fondo Social Europeo.
1962	Se inicia la Política agrícola común (PAC) la cual otorga a los Estados miembros un control compartido de la producción alimentaria.
1967	Entra en vigor el Tratado de fusión de los ejecutivos de las Comunidades Europeas (CECA, CEE, Euratom). A partir de ese momento las Comunidades Europeas cuentan con una única Comisión y un único Consejo.

1968	Entra en vigor la unión aduanera. Abolición de los derechos de aduana del comercio intracomunitario y se instaura el Arancel Aduanero Común.
1972	Creación de la <i>serpiente monetaria europea</i> : acuerdo de los Seis para limitar al 2,25% el margen de fluctuación de sus monedas. Entra en funcionamiento el Fondo Social Europeo (FSE), reformado por la Decisión del Consejo de febrero de 1971.
1973	Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido ingresan en las Comunidades Europeas con lo cual el número de Estados miembros aumenta a nueve.
1974	Dirigentes de la CEE crean el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, que garantiza la transferencia de recursos financieros de las regiones más ricas hacia las más pobres.
1975	Creación por el Consejo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Comité de Política Regional
1979	Entra en vigor el sistema monetario europeo y se dan las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo
1981	Grecia se convierte en el 10º miembro de la Comunidad Europea.
1985	Los Diez acuerdan modificar el Tratado de Roma y revitalizar el proceso de la unificación europea mediante la elaboración de un Acta Única Europea, la cual se firma en 1986 y entra en vigor en 1987.
1986	Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas lo que eleva a doce el número de sus miembros. Se firma el Acta Única Europea, la cual aumenta la influencia del Parlamento Europeo y refuerza los poderes de la CEE en materia de medio ambiente.
1989	Los Jefes de Estado y de Gobierno de 11 Estados miembros adoptan la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.
1990	Unificación de Alemania, y la Antigua Alemania del Este pasa a formar parte de la UE.
1993	Entra en vigor el Mercado Único Europeo (con ello se permite la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales) y el Tratado de la Unión Europea. (Tratado de Maastricht). La "Unión Europea" sustituye oficialmente a la "Comunidad Europea".
1994	Entra en vigor el Acuerdo por el que se establece el Espacio Económico Europeo
1995	Austria, Finlandia y Suecia se incorporan a la Unión Europea; Los acuerdos de Schengen entran en vigor en siete Estados miembros: Alemania, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal
1997	Se establece el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que establece límites al déficit presupuestario para los países de la futura Zona Euro.
1998	Se crea el Banco Central Europeo
1999	Implantación oficial del euro. Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y Portugal adoptan el euro como moneda oficial. Entra en vigor el Tratado de Amsterdam con el objeto de Reformar las instituciones de la UE para preparar la llegada de futuros países miembros.
2001	Grecia se convierte en el miembro número 12 de la zona euro. Tras el Consejo Europeo de diciembre de 2000, celebrado en Niza, se firma un nuevo Tratado (Tratado de Niza), que modifica el Tratado sobre la Unión Europea y los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas
2002	El euro se convierte en la única moneda oficial de los doce Estados Miembros participantes, una vez que el período de doble circulación ha finalizado. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) expira tras cincuenta años en vigor.
2004-V	Se incorporan a la Unión Europea 10 nuevos miembros. Polonia, República Checa,

	Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, la República Eslovaca y Eslovenia.
2004-X	Los Jefes de Estado y de Gobierno y los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE firman el Tratado Constitucional Europeo.
2005	En mayo y junio, respectivamente, Francia y Holanda rechazan el Tratado Constitucional Europeo.
2007	La UE amplía el número de Estados miembros a 27 con la entrada de Bulgaria y Rumania. Se firma el Tratado de Lisboa.
2009	Entra en vigor el tratado de Lisboa –incluye el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la UE–, que brinda a la Unión un marco y los instrumentos jurídicos para la etapa actual de la integración, e introduce la mayoría de los cambios que figuraban en el fallido Tratado Constitucional Europeo.
2010-XII	Se utiliza por primera vez el procedimiento de cooperación reforzada, que limita inicialmente la aplicación de la legislación europea a solo algunos países miembros
2011	Estonia adopta el euro y pasa a ser el decimoséptimo país de la eurozona.
2011-XII	En el Consejo Europeo, diecisiete países de la eurozona y otros países de la UE acuerdan participar en un nuevo “pacto presupuestario” y coordinar más estrechamente sus políticas económicas.
2012	Los dirigentes de la UE acuerdan medidas para restablecer la confianza en la economía, invertir en crecimiento y fortalecer la Unión a través de la firma del “Pacto por el Crecimiento y el Empleo”
2013	Entra en vigor el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (más conocido como "Pacto Fiscal"). Su objetivo es reforzar la disciplina presupuestaria en la zona del euro a través de la "regla de equilibrio".
2013-V	Se adoptan dos reglamentos de la UE, conocidos como "two-pack", sobre gobernanza económica en la zona euro para reforzar el control de las finanzas públicas de los países.
2013-VII	Croacia ingresa a la Unión Europea y se convierte en el Estado miembro número 28.
Fuente: en base a información oficial del portal web de la Unión Europea.	

Desde luego, tanto los párrafos anteriores, como la cronología presentada en el Cuadro II. 8, no dan cuenta de la multitud de decisiones, acciones y procesos a través de los cuales se ha desenvuelto durante más de sesenta años la integración europea, ni de muchas de las modificaciones que se han ido presentando a lo largo de esa trayectoria, por ejemplo aquellas referidas al cambio de énfasis, desde objetivos que en un inicio eran fundamentalmente políticos hacia objetivos más claramente económicos, o a los cambios respecto del motor principal del proceso desde Francia hacia Alemania, o a aquellas modificaciones referidas al ritmo general del avance de la integración, con una etapa inicial de rápido avance, seguida por un estancamiento relativo en los años setenta y la primera mitad de los ochenta, que cedió su lugar al “relanzamiento” del proceso desde la segunda mitad de esa década, hasta llegar a los graves problemas que hoy enfrenta la integración europea.

Además de lo recién mencionado, para los fines del presente trabajo es pertinente centrar la atención en otro par de rasgos que han caracterizado a la integración europea, a saber, por una parte el componente supranacional de la estructura institucional de dicha integración y por la otra, la elevada complejidad y amplitud de acción que ha ido alcanzando dicha estructura.

En lo que respecta al primero de esos dos rasgos, lo destacable es que el tipo de integración europea perfilado con la *Declaración Schuman*, tuvo desde sus inicios un claro componente supranacional, a diferencia de otros acuerdos que hasta ese entonces se habían venido estableciendo en la inmediata posguerra entre los países de Europa, tales como el Tratado de la Unión Occidental y la Organización Europea de Cooperación Económica, ambos de 1948, y el Consejo de Europa de 1949, en todos los cuales las distintas formas de cooperación económica y político-militar eran de carácter interestatal.

Así, de manera bastante obligada si se consideran los objetivos políticos que se perseguían, según ya se citó la *Declaración Schuman* estableció la intención de someter la producción franco alemana de carbón y de acero a una “Alta autoridad Común”, y en el Tratado Constitutivo de la CECA la “Alta Autoridad” pasó a ser denominada como “La Comisión”, planteándose que el grupo de Estados firmantes renunciaba al ejercicio soberano de algunas de sus competencias en favor de una instancia supranacional común, y definiéndose distintos grados de obligatoriedad de los acuerdos tomados por dicha instancia, según fueran “decisiones”, “recomendaciones” o “dictámenes”, en los siguientes términos: “Las decisiones serán obligatorias en todos sus elementos”; “Las recomendaciones obligarán en cuanto a los objetivos fijados en ellas, pero dejarán a sus destinatarios la elección de los medios apropiados para alcanzar tales objetivos”; y “Los dictámenes no serán vinculantes.”

Así mismo, en el Tratado de la CECA se estableció que “Los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de las Comunidades”, y que “En el cumplimiento de sus funciones, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. Se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones. Cada Estado miembro se compromete a respetar este principio y a no intentar influir en los miembros de la Comisión en el desempeño de sus funciones.” [Países Europeos Firmantes, 1951]

El principio de autonomía en el desempeño de las funciones de La Comisión, plasmado en el párrafo citado, se reproduce en los textos de los restantes *Tratados Fundacionales* de la integración europea (el *Tratado de la Comunidad Económica Europea*, el *Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica* y el *Tratado de la Unión Europea* o Tratado de Maastricht), y además la aplicación de dicho criterio se fue haciendo extensiva, sobre todo en el Tratado de Maastricht, a varias de las demás instituciones que se fueron creando, abarcando a los funcionarios del Tribunal de Cuentas, del Sistema Europeo de Bancos Centrales, del Banco Central Europeo y del Consejo del Instituto Monetario Europeo, así como al Defensor del Pueblo.

Así también, dicho principio de autonomía está claramente plasmado en el Tratado de Lisboa, que finalmente reemplazó al Tratado Constitucional Europeo al ser rechazado éste a través de referéndum por Francia y Holanda. Según se puede ver en el siguiente cuadro, para las instituciones allí señaladas se establece la obligación de actuar de manera independiente respecto de los gobiernos de la Unión Europea, no pudiendo solicitar ni aceptar instrucción alguna por parte de éstos.

CUADRO II. 9 REFERENCIAS AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS,

EN EL TRATADO DE LISBOA		
INSTITUCIÓN	ART.	TEXTO
La Comisión	9-D	Los miembros de la Comisión serán elegidos en razón de su competencia general y de su compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia. La Comisión ejercerá sus responsabilidades con plena independencia. [...] no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo. Se abstendrán de todo acto incompatible con sus obligaciones o con el desempeño de sus funciones.
Tribunal de justicia	9-F	Los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y los jueces del Tribunal General serán elegidos de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y que reúnan las condiciones contempladas en los artículos 223 y 224 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales	130	En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones, órganos u organismos de la Unión, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones.
Defensor del Pueblo	228-3	El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones con total independencia. En el ejercicio de tales funciones no solicitará ni admitirá instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo. Durante su mandato, el Defensor del Pueblo no podrá desempeñar ninguna otra actividad profesional, sea o no retribuida.
Tribunal de Cuentas	285, 286-1	Los miembros del Tribunal ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión. Los miembros del Tribunal de Cuentas serán elegidos entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido en sus respectivos Estados a las instituciones de control externo o que estén especialmente calificadas para esta función. Deberán ofrecer absolutas garantías de independencia.
Comité Económico y Social, y Comité de las Regiones	300-4	Los miembros del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión.
Fuente: Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea [2007]		

Por otra parte, en el Artículo 288 del Tratado de Lisboa, referido a los “Actos Jurídicos de la Unión”, se establece lo siguiente:

“Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

“El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

“La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

“La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos.

“Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.” [Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, 2007]

En correspondencia con esos niveles de obligatoriedad que para los países miembros tienen las directivas comunitarias, desde hace ya tiempo hay un muy alto grado de implementación de dichas directivas en el ámbito de los estados nacionales. Según la información en la página web de la Secretaría General de la Comisión Europea,⁵⁰ dicho grado de implementación, por ejemplo, era de 99.1 por ciento en mayo de 2007 (para un total de 2818 directivas, con un rango de implementación que iba desde 99.82% para Lituania hasta 96.54% para Rumania) y de 99.3 por ciento en noviembre de 2011 (para un total de 3114 directivas, con un rango desde 99.6 por ciento para Alemania hasta 98.7 por ciento para Grecia).

En suma, los elementos señalados dan cuenta de los dos sentidos básicos del componente supranacional en la institucionalidad europea:

- La definición de un alto grado de autonomía con que las instituciones comunitarias se desenvuelven con respecto a los intereses específicos de los estados miembros y de los distintos grupos y sectores de dichos estados, aunque desde luego que al mismo tiempo otros órganos expresan de manera más directa esos intereses, como es el Parlamento Europeo en relación al mandato recibido por los eurodiputados y el Consejo Europeo en relación a los gobiernos que sus miembros representan.
- La validez de los actos jurídicos de las instituciones comunitarias, lo que implica que desde dichas instituciones se define cuáles de sus decisiones son de aplicación obligatoria en el ámbito nacional de los Estados involucrados, cuestión ésta que incluye tres elementos centrales del derecho comunitario: 1) en los Estados partes dichas decisiones se aplican de manera inmediata, es decir, adquieren plena vigencia sin necesidad de ningún procedimiento de recepción; 2) se aplican de manera directa, esto es, confieren derechos e imponen obligaciones directas tanto a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros como a los ciudadanos de la Comunidad, y 3) las decisiones poseen primacía respecto de los ordenamientos internos, implicando además un efecto de “bloqueo” en relación a los futuros ordenamientos nacionales.⁵¹

Desde luego, esos dos sentidos mencionados de la supranacionalidad, se apoyan en que el avance de la integración requiere tanto el crear una estructura y definir normas que respondan prioritariamente a fines derivados del interés común, y que por tanto sean distintos a los fines de los Estados partes, como el asegurar que los miembros de esas estructuras actúen desvinculados de sus nacionalidades de origen, no representen a sus respectivos estados y se desempeñen respondiendo a los intereses comunitarios.

⁵⁰ http://ec.europa.eu/eu_law/directives/directives_communication_en.htm

⁵¹ En relación a la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno, ella no ha estado explícita en los Tratados y se ha ido estipulando a través de distintas sentencias del tribunal de justicia, la primera de las cuales se remonta a julio de 1964. Ver, al respecto, Jacqué [1998].

A lo largo del proceso europeo de integración, y de manera muy clara en los años recientes, primero con los debates sobre el Texto Constitucional Europeo y luego con la imposición de los programas de ajuste a distintas economías de la Zona Euro en la crisis actual, la aplicación del principio de supranacionalidad ha generado resistencias, tanto por parte de Estados miembros, como por parte de diferentes sectores y grupos en el interior de dichos Estados, sobre todo en la medida en que dicho principio ha ido ampliando sus alcances, con lo cual un conjunto mayor de objetivos, ámbitos de acción e instrumentos se fueron incorporando a la esfera de actuación de los órganos comunitarios, en particular de la Comisión Europea.

Como respuesta a esas resistencias, y en parte también como necesidad objetiva derivada del avance de la integración, se han ido definiendo y aplicando distintos principios para limitar los márgenes de la acción comunitaria, como son el de atribución, el de proporcionalidad y, sobre todo, el de subsidiariedad, todos los cuales se incorporaron a partir del Tratado de Maastricht, y están presentes en el Tratado de Lisboa.

Respecto del principio de atribución, según se establece en Tratado de Lisboa dicho principio rige “la delimitación de las competencias de la Unión”, y en el Artículo 5 de ese texto, se define en los siguientes términos: “En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros.”

En relación a los principios de “proporcionalidad” y de “subsidiariedad”, según el mismo artículo 5 del Tratado de Lisboa ellos rigen “el ejercicio de las competencias de la Unión”, refiriéndose el primero de ellos a que “el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados”, en tanto que el principio de subsidiariedad se define en los siguientes términos:

“En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.” [Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, 2007]⁵²

A dichos principios, por cierto, habría que agregar otros dos, los de rendición de cuentas y de transparencia, en relación a los cuales hay notorias deficiencias en las distintas instituciones de la Unión Europeas, así como niveles crecientes de exigencia desde la población para que ellos sean adecuadamente atendidos.

El segundo rasgo de la estructura institucional Europea a destacar, o sea, el referido a la elevada complejidad y amplitud de acción de dicha estructura, es bastante conocido, por

⁵² A lo anterior, habría que agregar que desde el Tratado de Amsterdam, se definió un Protocolo Anexo titulado “Sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, que también se anexó al Tratado de Lisboa, estableciendo los requisitos de procedimiento y contenido para que la adopción de actos jurídicos comunitarios se ajuste al principio de subsidiariedad.

lo que sólo se señalarán unos pocos elementos. A modo de síntesis, en el siguiente Cuadro se presenta una relación de los organismos que actualmente constituyen a la Unión Europea, teniendo presente que esa estructura, en comparación con las primeras Comunidades, se ha ampliado de manera sustancial.

CUADRO II. 10 ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA	
Instituciones • Parlamento Europeo • Consejo de la Unión Europea - Presidencia • El Consejo • Comisión Europea • Tribunal de Justicia • El Banco Central Europeo • Tribunal de Cuentas	Órganos interinstitucionales • Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas • Oficina de Selección de Personal de las Comunidades Europeas • Equipo de Respuesta para Emergencias Informática • Escuela Europea de Administración
	Órganos consultivos • Comité Económico y Social Europeo • Comité de las Regiones
Otros Órganos • Defensor del Pueblo • Supervisor Europeo de Protección de Datos	Organismos descentralizados y agencias de la Unión Europea • Agencias de la Comunidad Europea (36), entre ellas, las • Agencias de Política Común de Seguridad y Defensa, • Agencia Europea de Medio Ambiente, la • Autoridad Bancaria Europea y la • Autoridad Europea de Valores y Mercados.
Otros Órganos financieros • Banco Europeo de Inversiones - Fondo Europeo de Inversiones	
Fuente: Elaboración propia, con base en el portal web de la Unión Europea	

Según se observa en dicho cuadro, además del “Defensor del Pueblo” y del “Supervisor Europeo de Protección de Datos”, la estructura institucional Europea está compuesta por cinco tipos de organismos: las instituciones, los “otros” órganos financieros –ya que en Banco Central forma parte de las instituciones–, los órganos consultivos, los órganos interinstitucionales y los organismos descentralizados. Dejando de lado por ahora a las instituciones, a las que nos referiremos posteriormente, las características centrales de los demás organismos son las siguientes:

- Los otros órganos financieros: El Banco Europeo de Inversiones fue creado en 1958 por los Tratados de Roma. Su responsabilidad es financiar proyectos que promuevan los objetivos de la Unión Europea y su estructura está formada por un Consejo de Gobernadores, un Consejo de Administración y un Comité de Dirección. A su vez, el Banco Europeo de Inversiones es accionista mayoritario de Fondo Europeo de Inversiones, creado en 1994 para financiar, a través de intermediarios financieros, inversiones en pequeñas y medianas empresas.
- Los Órganos Consultivos: Comité Económico y Social Europeo, y Comité de las Regiones. El primero fue creado por los Tratados de Roma, está concebido como un puente entre la Unión y los ciudadanos y su función es representar ante la Comisión, el

Consejo y el Parlamento a empresarios, sindicatos, agricultores, consumidores y otros grupos de interés, teniendo un total de 353 miembros de los 28 países de la Unión. Por su parte, el Comité de las Regiones fue creado en 1994, su función es presentar respecto de la legislación de la Unión el punto de vista local y regional y está integrado también por 344 representantes.

- Los organismos interinstitucionales, cuya función se desprende del propio título de cada uno de ellos y cuya creación se remonta a 1969 para la Oficina de Publicaciones (o a 1952, si se considera al servicio de publicaciones de la CECA) y al año 2002 para la Oficina de Selección de Personal, en tanto que la Escuela Europea de Administración se fundó en febrero de 2005 y el Equipo de Respuesta para Emergencias Informáticas empezó como un proyecto piloto en 2011 y a partir de 2012 tiene un carácter permanente.
- Como Órganos Descentralizados de la Unión Europea, existen en la actualidad 36 agencias, creadas para llevar a cabo una tarea técnica, científica o directiva específica y las cuales pueden tener el nombre de agencia o llamarse centro, instituto, fundación, oficina o autoridad.

En lo que respecta a las instituciones europeas, ellas son siete y en el siguiente Cuadro se enuncian las funciones principales de cada una. Las tres últimas que se señalan en el Cuadro desarrollan actividades de carácter puntual y sus fechas de creación son 1977 para el Tribunal de Cuentas, 1992 (Maastricht) para la figura de Defensor del Pueblo y 2001 para la figura del Supervisor Europeo de Protección de Datos.

CUADRO II. 11	
LAS INSTITUCIONES EUROPEAS Y SUS FUNCIONES PRINCIPALES	
INSTITUCIONES	FUNCIONES PRINCIPALES
Parlamento	• Comparte con el Consejo el poder legislativo; • Ejercita el control democrático de todas las instituciones de la UE y en especial de la Comisión. Tiene potestad para aprobar o rechazar el nombramiento de Comisarios y derecho a censurar a la Comisión en conjunto; • Forma con el Consejo la autoridad presupuestaria de la UE y puede por lo tanto influir en el gasto de la UE. Al final del procedimiento presupuestario adopta o rechaza el presupuesto en todos sus elementos.
El Consejo Europeo	• Dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones y prioridades políticas generales
El Consejo	• Aprobar leyes europeas. En muchos ámbitos legisla en común con el Parlamento Europeo; • Coordinar las políticas económicas generales de los Estados miembros. • Concluir acuerdos internacionales entre la UE y una o más organizaciones de Estados o internacionales; • Aprobar el presupuesto de la UE, junto con el Parlamento; • Desarrollar la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE (PESC), basándose en las directrices decididas por el Consejo

	Europeo; • Coordinar la cooperación entre los tribunales nacionales y la policía en materia penal.
La Comisión	• Proponer legislación al Parlamento y al Consejo; • Gestionar y aplicar las políticas de la UE y el presupuesto; • Hacer cumplir la legislación europea (junto con el Tribunal de Justicia); • Representar a la UE en la escena internacional, por ejemplo, negociando acuerdos entre la UE y otros países.
Tribunal de Justicia	• Garantizar que la legislación de la UE se interpreta y aplica del mismo modo en cada Estado miembro.
Banco Central Europeo	• Garantizar el mantenimiento de la estabilidad de precios
Tribunal de Cuentas	• Comprobar que el presupuesto de la UE se ejecuta correctamente.
Fuente: Elaboración propia, con base en el portal web de la Unión Europea	

Por cuanto se refiere al Tribunal de Justicia, a la información del Cuadro II. 11 habría que agregar que fue creado en 1952 en el marco del Tratado de París. Está integrado por un juez por Estado miembro con el apoyo de ocho "abogados generales" que se encargan de proponer dictámenes sobre los casos planteados ante el Tribunal. Para garantizar la interpretación uniforme y la aplicación homogénea del Derecho comunitario en toda la Comunidad, el Tribunal de Justicia es el único órgano competente para pronunciarse sobre la interpretación de los Tratados y la validez y la interpretación de los actos adoptados por las instituciones comunitarias.

Por su parte, el Banco Central Europeo fue creado en 1998 y sus funciones son la gestión del euro (adoptado a la fecha por 17 de los 28 países de la Unión); efectuar operaciones con divisas, garantizar el buen funcionamiento de los sistemas de pago y definir y ejecutar la política monetaria europea, teniendo una estructura que incluye el Comité Ejecutivo (Presidente del Banco Central, Vicepresidente del Banco Central y cuatro miembros más), el Consejo de Gobierno (Comité Ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales de la zona euro) y el Consejo General (Presidente y Vicepresidente del Banco Central, más los gobernadores de los bancos centrales de los países miembros de la Unión).

Según se puede ver en el Cuadro II. 11, la tarea principal asignada al Banco Central Europeo (BCE), así como a los bancos centrales nacionales que junto con él constituyen el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), se refiere a "mantener la estabilidad de precios" –lo que está definido así desde el Tratado de Maastricht–, sin mayor referencia a otros objetivos, que sí están presentes en bancos centrales de otros países, y que en los debates sobre la crisis actual aparecen de manera recurrente: el crecimiento económico, el empleo y la estabilidad de los mercados financieros.

En lo que respecta al Consejo Europeo, éste consiste principalmente en reuniones cumbre de los presidentes y Jefes de Estado de los países de la Unión Europea. El Consejo Europeo comenzó a funcionar de manera informal en 1974, en 1992 quedó constituido formalmente, y en el Tratado de Lisboa pasó a ser una de las siete instituciones oficiales de la UE, y

reúne también al presidente de la Comisión y al presidente del Consejo Europeo, que es quien preside las reuniones. En él también participa el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión.

En cuanto al Tribunal de Cuentas, está compuesto por un nacional de cada Estado de la Unión y sus miembros son elegidos para periodos de 6 años entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido en sus respectivos Estados a las instituciones de control externo o que estén especialmente calificadas para esta función.

Las otras tres instituciones de la Unión Europea, cuyas funciones principales están también señaladas en el Cuadro II. 11, son El Consejo, El Parlamento y La Comisión, los cuales constituyen el triángulo a partir del cual se generan las leyes y políticas comunitarias. La Comisión propone las leyes y las otras dos instituciones las aprueban.

En lo que respecta al Consejo, ésta es la principal institución de adopción de decisiones en la estructura de la Unión Europea y fue creado desde los años cincuenta. Representa a los Estados miembros de la Unión y está formado por un ministro por cada uno de dichos Estados, participando en cada reunión aquellos ministros responsables de la materia que figure en el orden del día, lo que lleva a que el Consejo pueda asumir distintas configuraciones, y distintos nombres, las que en total son nueve: Asuntos Generales y Relaciones Exteriores; Asuntos Económicos y Financieros; Justicia e Interior; Empleo, Política Social, Salud y Consumidores; Competitividad (Mercado Interior, Industria e Investigación); Transporte, Telecomunicaciones y Energía; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y, Educación, Juventud y Cultura. De todas esas configuraciones, el Consejo de Ministros de Asuntos Generales y Asuntos Exteriores ejerce además una función de coordinación y programación de los trabajos y tiene una responsabilidad más amplia con respecto a los problemas de política general.

La Presidencia del Consejo es rotatoria y cada país la ejerce durante un periodo de seis meses; además de la Presidencia, existe el Alto Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que ayuda a coordinar la acción de la UE a escala mundial.

El Consejo toma sus decisiones por votación de los Ministros de los Estados miembros, para lo cual cada país tiene un número de votos que depende del tamaño de su población, con ajustes en favor de los países menos poblados, de tal modo que en la actualidad el número de votos por país va desde 3 votos para Malta hasta 29 votos para Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, con un total de 352 votos distribuidos entre los 28 países miembros. En las votaciones rige la mayoría calificada, que se alcanza cuando una mayoría de los 28 países votan a favor (a veces incluso dos tercios, o todos los países si se trata de temas sensibles como seguridad, asuntos exteriores o impuestos) y se emiten como mínimo 260 votos de los 352 posibles.

A partir de 2014, dicho sistema cambiará y –excepto en temas sensibles que impliquen unanimidad– los acuerdos del Consejo requerirán de “doble mayoría”: una mayoría de países (por lo menos 15) y una mayoría de la población total de la UE (los países a favor deberán representar como mínimo al 65% de la población de la Unión).

En lo que respecta al Parlamento, luego de un largo periodo inicial en que ejercía sobre todo una función consultiva y de control y en que sus integrantes eran parlamentarios

nacionales, su situación cambió con la elección directa por sufragio universal y para periodos de cinco años de sus miembros que se da desde 1979, buscando que pasara a expresar de manera más clara la voluntad del electorado europeo y, en esa medida, a exigir y lograr mayores facultades, y que con ello se acercara algo más a la función parlamentaria tradicional en su relación con el “poder ejecutivo” comunitario, si bien las funciones y atribuciones del Parlamento europeo son todavía claramente insuficientes, si se considera que es el único órgano de la Unión que se constituye por elección directa.

En lo que se refiere a La Comisión, su mandato es para periodos de cinco años y las funciones que están señaladas en el Cuadro II. 11 las ha desarrollado estando conformada hasta ahora por un nacional de cada Estado miembro de la Unión, incluidos su Presidente y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, si bien a partir del 1 de noviembre de 2014 pasó a estar compuesto por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros.

Para concluir con lo referido al proceso europeo de integración, interesa tener presente que el profundo deterioro por el cual están atravesando las economías europeas en el contexto de la actual crisis mundial, ha empujado a revisiones en las cuales desde distintas perspectivas se ha sometido a cuestionamiento no sólo el escenario económico y social que hoy caracteriza a Europa, sino también los rasgos de su integración y el papel que sus instituciones han jugado en el interior de la crisis, lo cual es pertinente tenerlo presente desde la mirada de la integración latinoamericana y caribeña.

En el ámbito más inmediato, como parte de la “troika” tanto el Banco Central Europeo como sobre todo la Comisión Europea –acompañados por el FMI–, están sufriendo el descrédito y el rechazo que resulta de las medidas que se están aplicando en los países en proceso de “ajuste”.

En dicho proceso, la variable a ajustar han sido los salarios y el empleo, con reducciones absolutas de ambos, acompañadas de disminución de pensiones, de un menor gasto social y de privatización de servicios públicos, con lo cual el “ajuste” en los hechos se ha convertido en un ataque frontal a lo que en Europa aún quedaba del Estado de Bienestar, que está siendo desmantelado a costa de los derechos ciudadanos.⁵³ Con ello, el “déficit democrático” que desde hace mucho se le ha reclamado a la integración europea, ha cedido su lugar a lo que De Souza [2013] ha calificado como “democracia suspendida”, que ha incluido además, prácticamente por mandato implícito de la troika, el cambio de primeros ministros en Italia y Grecia.

Así como en la segunda mitad de los ochenta, el Informe Cecchini como expresión del impulso que se dio al proceso integrador, posicionó como preocupación lo referido al

⁵³ Al respecto, los *Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa* [2011], en su “Euromemorandum 2012” se pronuncian en los siguientes términos: “La crisis de la zona euro amenaza el futuro de la integración europea, pero en lugar de desafiar el poder de las instituciones financieras que están impulsando la crisis, las autoridades europeas han impuesto los programas de austeridad en Grecia y otros países periféricos de la eurozona, desarrollando políticas centralizadas para imponer una disciplina fiscal muy restrictiva en todos los Estados miembros, con el riesgo de socavar la legitimidad democrática de la Unión Europea (UE).”

“costo de la no Europa”, hoy la crisis ha posicionado como preocupación el “costo de la continuidad europea”, no únicamente en aquellos países que están sufriendo las políticas definidas desde la troika, en los cuales el posible abandono del euro y la consiguiente recuperación de la soberanía monetaria resulta para muchos más atractivo que la situación actual, sino también en no pocos sectores del resto de la Unión Europea, para los cuales los países que hoy están en crisis constituyen una carga que no debería seguir siendo asumida.

Esa pérdida de legitimidad y de consenso, no sólo respecto de las instituciones europeas, sino en relación al proceso mismo de integración, que en sí misma es de la mayor importancia, se acompaña de otro conjunto de elementos que en diferentes sentidos ponen en entredicho el futuro de la Unión Monetaria. Así, ya sea que en la situación europea actual se identifiquen tres crisis como lo plantea Shambaugh (2012) –la crisis bancaria, la crisis de deuda soberana y la crisis de un crecimiento económico lento y desigual–, o cuatro dimensiones de crisis como lo hace Sanahuja (2013) –crisis de la Unión Europea como proyecto económico, su crisis como proyecto federal, la crisis de la “Europa social” y la crisis en el papel del proyecto europeo como actor global–, o incluso se incorporen más elementos a los que esos autores señalan, es evidente que el paradigma europeo de integración está sometido a las mayores tensiones de su historia y que su viabilidad está seriamente cuestionada, sobre todo en lo referente a la Unión Monetaria.

A la luz de los problemas que actualmente afronta la Zona Euro, están sometidas a revisión algunas de las principales características que dicha Zona fue asumiendo, así como distintas decisiones que respecto a ella se fueron tomando. Al respecto, dos características aparecen con mucha fuerza en dicha revisión:

- Por una parte, se desarrolló en profundidad la integración en algunos de sus contenidos económicos, antes de haber tenido avances importantes en el terreno de la Unión Política, y antes de haber llegado a algún acuerdo relativo a un posible modelo de “Europa social”,⁵⁴ con lo cual los instrumentos e instituciones creados en lo económico, no tenían correspondencia ni contrapeso en otros ámbitos de la integración europea.
- Por otra parte, en el ámbito económico la puesta en marcha de la Unión Monetaria y la consiguiente creación del euro, que implicaron una centralización de la política monetaria, se acompañaron con la permanencia del carácter nacional de las políticas fiscales.

Los riesgos derivados de esa falta de correspondencia entre el carácter supranacional de la política monetaria y la definición nacional de las políticas fiscales, se intentó enfrentarlos a través del “Pacto de Estabilidad y Crecimiento” (PEC) establecido en junio de 1997, que básicamente reproducía algunos de los “criterios de convergencia”, definidos en el Tratado de Maastricht, que los países candidatos debían cumplir para participar en la Unión Monetaria.

⁵⁴ En esos sentidos, Majone [2012: 12] habla de “una unidad monetaria doblemente inoportuna: no sólo porque precedió a la unión política sino porque no consideró algún tipo de acuerdo relativo a un posible modelo de ‘Europa social’.”

Así, a través del PEC se pretendía principalmente dar un carácter permanente a los criterios del Tratado de Maastricht referidos a la situación fiscal de los países: límites máximos de 3 por ciento del PIB para el déficit fiscal, y de 60 por ciento del PIB para la Deuda Pública, así como alcanzar a medio plazo una situación “de proximidad al equilibrio o de superávit”, objetivos todos estos que son notoriamente restrictivos, y que con seguridad resultan más posibles de cumplir en períodos de crecimiento y no cuando hay caídas de la actividad económica.

El Pacto tenía dos componentes, la parte preventiva y la parte correctiva, y ambos fallaron. Respecto del componente preventivo, es sabido que el gobierno griego no sólo manipuló cifras para cubrir los criterios de ingreso a la Zona Euro, sino que siguió haciéndolo después de dicho ingreso, sin que el componente “preventivo” del PEC lo impidiera.⁵⁵

Respecto del componente correctivo, basta recordar los déficit superiores al 3 por ciento del PIB en que incurrieron Portugal, Italia, Francia y Alemania, país este último que fue el más decidido impulsor del PEC, incluso como condición para abandonar el marco y sumarse al euro. Así también, conviene tener presente que ante los déficit de Alemania y Francia, lo que se hizo por parte del Consejo de Economía y Finanzas fue, en los hechos, “suspender” en 2003 la aplicación del PEC mientras esos países corregían su desajuste presupuestario,⁵⁶ lo que dio lugar a enfrentamientos incluso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, entre el Consejo que tomó esa decisión y la Comisión europea que se oponía a ella.

Todo ello, desde luego, minó fuertemente la credibilidad y la disposición para cumplir el PEC, que llevó primero a la instauración del “semestre europeo” desde enero de 2011, como mecanismo para coordinar políticas económicas antes de que sean aplicadas, luego a la aplicación desde diciembre de 2011 del “PEC reforzado” a través de las llamadas “seis medidas legislativas” y finalmente, dada la permanencia de distintos problemas en ese “PEC reforzado”,⁵⁷ se llegó al llamado “Pacto Fiscal” en el Marco del *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM*, que fue firmado en marzo de 2012 por 25 de los entonces 27 Estados Miembros, por lo cual es un tratado intergubernamental que está fuera del marco jurídico de la Unión Europea.

⁵⁵ En relación al cumplimiento de los criterios para ingresar a la Unión Monetaria, Majone [2012: 19] plantea: “Siempre se había sospechado que Grecia –entre otros países con deudas públicas significativas, Italia inclusive– había incurrido en distintas formas de oportunismo precontractual para ser admitida en la unión monetaria lo más pronto posible [...] Esta estrategia oportunista funcionó parcialmente gracias a que las instituciones europeas no tenían la capacidad de verificar la información presentada por los gobiernos nacionales (ni estaban dispuestas a hacerlo), pero, principalmente, porque la decisión de seguir adelante con la unión monetaria fue el resultado de complejas negociaciones políticas entre quince Estados soberanos y no de una evaluación formal de las ventajas y desventajas a largo plazo del proyecto. Lo que distingue el caso griego es que aun después de haber adoptado el euro en enero de 2001, sus gobiernos siguieron jugando a la ruleta rusa con la economía nacional y, para ocultar lo que estaban haciendo, manipularon las estadísticas nacionales [...]”

⁵⁶ Al respecto, Serrano y Montoro [2007: 8] hacen el siguiente balance: “Este precedente, que supuso de hecho quebrantar el ordenamiento comunitario para otorgar un tratamiento diferencial a favor de dos cualificados Estados miembros, asestó un duro golpe al PEC en su conjunto, con la consiguiente pérdida de credibilidad del mismo. Se hizo entonces evidente e ineludible la necesidad de reformar en profundidad el Pacto.”

⁵⁷ Una identificación de las insuficiencias del “PEC reforzado”, puede verse en BCE [2012].

Todo lo anterior, por cierto, no ha modificado de manera importante otro conjunto de problemas referidos a la institución a cargo de la aplicación de la política monetaria, el Banco Central Europeo, los cuales en definitiva remiten a las capacidades que le han sido asignadas y al relativo “vacío institucional” en que se desenvuelve como consecuencia del avance en solitario de la Unión Económica en comparación con la Unión Política.

Por una parte, según ya hemos mencionado, el objetivo central del BCE se limita al control de la inflación, lo cual por fuerza tuvo que ser ampliado en la crisis europea actual asumiendo –como parte de la troika– una participación activa vinculada a políticas anticíclicas y no sólo antiinflacionarias, lo cual además ha dejado claramente de manifiesto que en un espacio tan amplio y diverso como el de la Unión Europea, tanto la política monetaria como una eventual política de objetivos anticíclicos se enfrenta con el problema de que en cualquier momento los distintos países bien pueden tener necesidades diferentes en esos ámbitos, de reactivación en algunos casos y simultáneamente de reducción de la inflación y “enfriamiento” de la economía en otros.

A ello se agrega, en palabras de McNamara [2006: 178], que “una de las características más notables de la estructura institucional del BCE es que su estatuto hace el banco central más independiente políticamente en el mundo”, lo que incluye no sólo su autonomía de acción, sino la ausencia de instituciones europeas que respecto de dicho Banco puedan asegurar una adecuada rendición de cuentas y con ello darle una mayor legitimidad. Citando a esa misma autora: “El BCE es la única organización transnacional con poderes que van más allá de los que podríamos haber imaginado que los Estados soberanos podrían delegar a alguna institución. [...] Pero su independencia legal es sólo la mitad de la historia [...] La naturaleza de las políticas de la Unión Europea se agrega de muchas maneras a esa independencia, dado que el BCE no está incrustado dentro de una red importante de instituciones de gobierno. Las instituciones formales de la Unión Europea que podrían asegurar una rendición de cuentas, como el Parlamento Europeo, son institucionalmente débiles.” (McNamara, 2006: 185-186)

III.- El escenario económico latinoamericano y caribeño y las dos primeras etapas de la integración regional: de la integración en el modelo ISI, a la integración en el modelo neoliberal.

En el presente capítulo, abordaremos lo referido a la integración latinoamericana y caribeña desde la creación de los primeros mecanismos a finales de los años cincuenta, hasta los primeros años del presente siglo, lo cual implicará abordar dos etapas claramente diferentes del desenvolvimiento de dicha integración, la primera correspondiente al modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, y la segunda referida a la vigencia del modelo neoliberal en la región. A cada una de esas etapas dedicaremos un apartado del capítulo, más un apartado inicial de recuento general de la posición y comportamiento de las economías de la región a lo largo de todo el periodo.

Para la revisión de lo ocurrido con la integración regional, asumiremos una premisa que interesa hacer explícita desde este inicio: más allá de las características específicas de funcionamiento de cada uno de los mecanismos, de la dinámica interna que ellos hayan desarrollado, y de los problemas que en cada caso hayan estado presentes en su desenvolvimiento –aspectos todos estos que iremos viendo para los distintos mecanismos–, los rumbos básicos que han seguido dichos mecanismos y el conjunto de la integración latinoamericana y caribeña, han sido resultado de los escenarios nacionales presentes en los respectivos países, y en particular de las estrategias de desarrollo vigentes en ellos, incluidas las modalidades de inserción internacional.

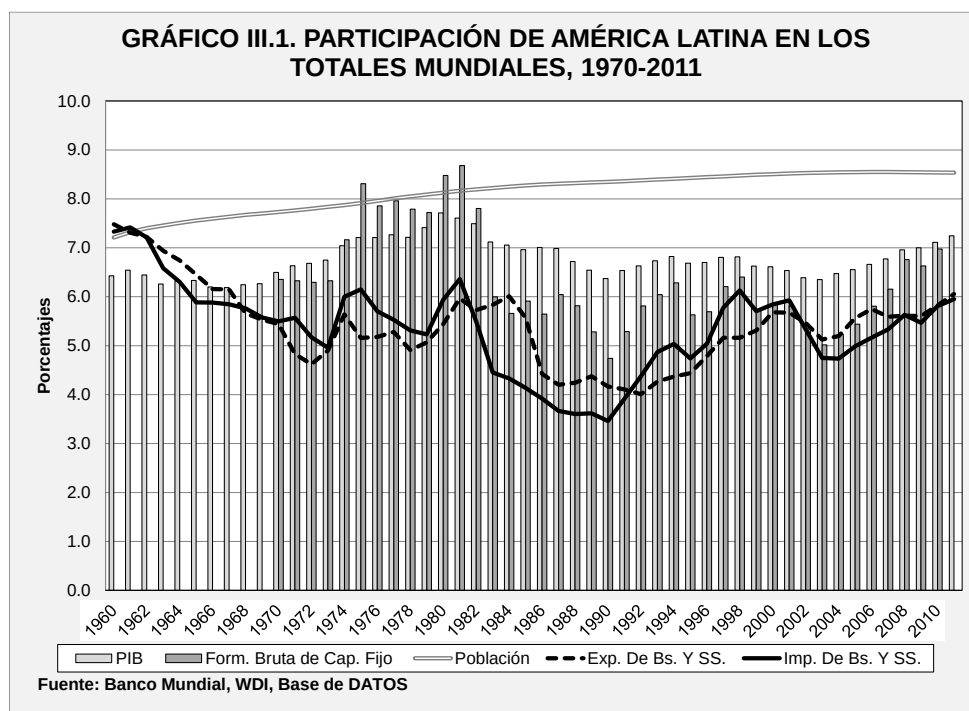
Es a partir de esas definiciones en los planos nacionales, que la integración regional a lo largo del tiempo ha ido asumiendo distintos objetivos, contenidos e instrumentos, y es también desde esas definiciones que la integración ha tenido distintos niveles de prioridad para los gobiernos participantes y ha recibido sus principales frenos e impulsos, problemas y potencialidades⁵⁸. Por ello, más allá del seguimiento puntual que pueda hacerse de la trayectoria de los distintos esquemas, para poder ubicar adecuadamente el pasado y presente de la integración regional, a nuestro juicio es imprescindible dar cuenta de su vínculo con los patrones vigentes de desenvolvimiento interno y de inserción internacional desde los cuales los rumbos de la integración han sido definidos, incluyendo desde luego los cambios en esos rumbos, que se han dado tanto para el periodo que revisaremos en este capítulo, como para los años recientes que revisaremos en el siguiente capítulo del presente material.

III.1.- Una breve mirada panorámica al comportamiento de las economías de la región en la segunda mitad del siglo XX y los inicios del siglo XXI

⁵⁸ Si bien lo que nos interesa destacar es esa determinación desde los espacios nacionales hacia los rumbos de la integración, que a nuestro juicio es central para una adecuada comprensión de la misma, tenemos también presente la relación inversa, esto es, el papel de la integración complementando, reforzando y potenciando los patrones de funcionamiento interno y de inserción internacional de los países participantes, más aún en la medida en que a ella se le asigne una alta prioridad en dichos patrones, como ocurre hoy en una buena parte de los países de la región.

En este apartado inicial del capítulo, la intención es esbozar un panorama general de las economías latinoamericanas y caribeñas, buscando destacar tan sólo algunos elementos de su desempeño, como identificación básica y abreviada del contexto en el cual se ha desenvuelto la integración regional.

Para ello, como primer elemento de ubicación de la región, en el siguiente Gráfico se entregan las cifras referidas a su participación en los totales mundiales de población, producción, inversión y comercio internacional.



De dichas variables, la única en la que hay una tendencia constante al crecimiento de la participación de la región es la población, que pasa de 7.2 por ciento del total mundial en 1960 a 8.5 por ciento en 2011. Para las restantes variables incluidas en el Gráfico II. 1, todas ellas referidas al ámbito económico, en la participación de la región durante el periodo 1950-2008 son claramente distinguibles cuatro lapsos, los cuales quedarán también de manifiesto en gráficos posteriores:

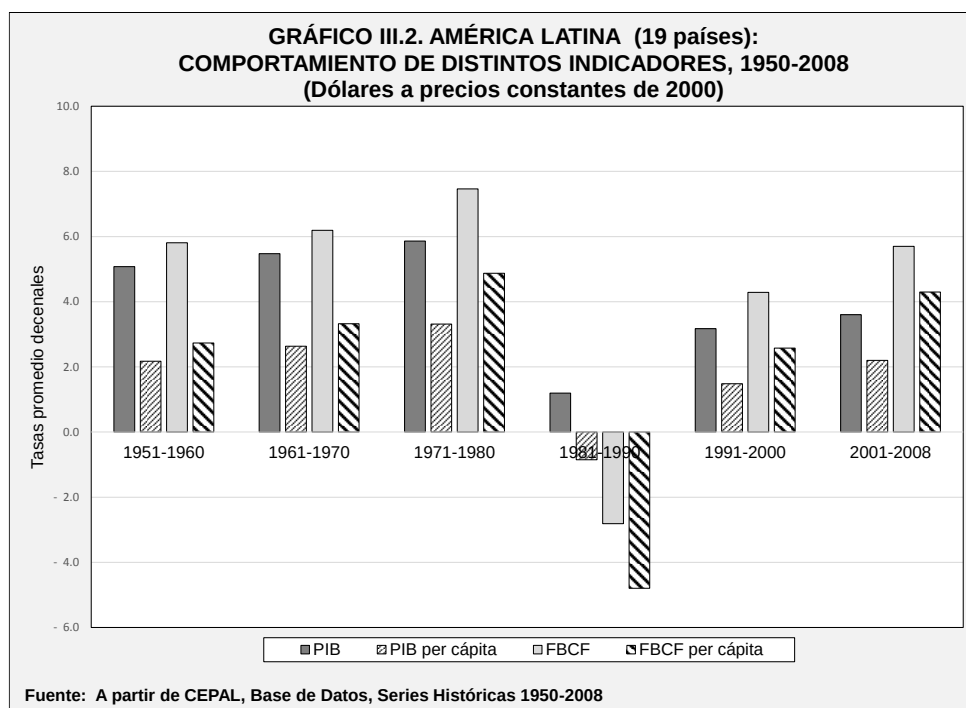
- Por una parte, los años 80 y el quinquenio 1998-2003, en los cuales hay un deterioro económico, muy marcado para la década de los ochenta, que en el Gráfico implica disminuciones de participación en los totales mundiales, acompañadas de importantes superávits del comercio el cual, por ejemplo, para 1984 llegó a representar cerca del 2 por ciento del comercio mundial;
- Por otra parte, la década de los setenta y los años de 2004 en adelante, en los que la región tuvo un comportamiento económico favorable, el cual para ambos lapsos –y sobre todo en el de los años setenta– fue mejor al del promedio mundial, lo que en el Gráfico se refleja en el incremento de los porcentajes de participación de la región en las distintas variables.

Como resultado global de lo ocurrido a lo largo del periodo considerado en el Gráfico III.1, la participación de la región entre 1960 y 2011 pasó de 6.5 por ciento a 7.3 por ciento en la producción mundial, de 7.5 por ciento a 6 por ciento en las exportaciones mundiales y de 7.3 por ciento a 6 por ciento en las importaciones, en tanto que respecto de la inversión fija bruta mundial dicha participación pasó de 6.4 por ciento en 1970 a 7 por ciento en 2010.

Para el comportamiento tanto de la producción como de la inversión en América Latina, en el Gráfico III.2 se entregan las tasas de crecimiento totales y per cápita del periodo 1950-2008, agrupadas decenalmente. Si bien en dicho Gráfico el deterioro de 1998-2003 no aparece claramente, dado que los años de ese quinquenio forman parte de dos decenios diferentes, lo que sí se ve claramente en el Gráfico es la llamada “década perdida”, correspondiente a los años ochenta del siglo pasado.

Para esa década, las tasas decenales de crecimiento son positivas sólo para el PIB global de la región, y en una cifra de apenas 1.2 por ciento, en tanto que para el PIB per cápita, la inversión total y la inversión por persona, dichas tasas son negativas, y en montos sumamente abultados en lo que se refiere a la inversión. Al respecto, como síntesis basta tener presente que dichas caídas significaron que entre el inicio y el final de los años ochenta la producción por persona disminuyó en 8 por ciento y para la inversión per capita la disminución fue de casi 40 por ciento.

Así también, en el Gráfico III.2 se observan los dos periodos de relativa bonanza a los que ya se ha hecho referencia, y en particular el de la década de los setenta, durante la cual las variables consideradas en el Gráfico alcanzan sus mayores niveles, no sólo respecto de las décadas siguientes, sino también en relación los años cincuenta y sesenta, durante los cuales el “auge de la posguerra” que se daba a nivel mundial estaba también presente –si bien acompañado de distintos problemas y desequilibrios– en el desempeño económico de los países de la región.



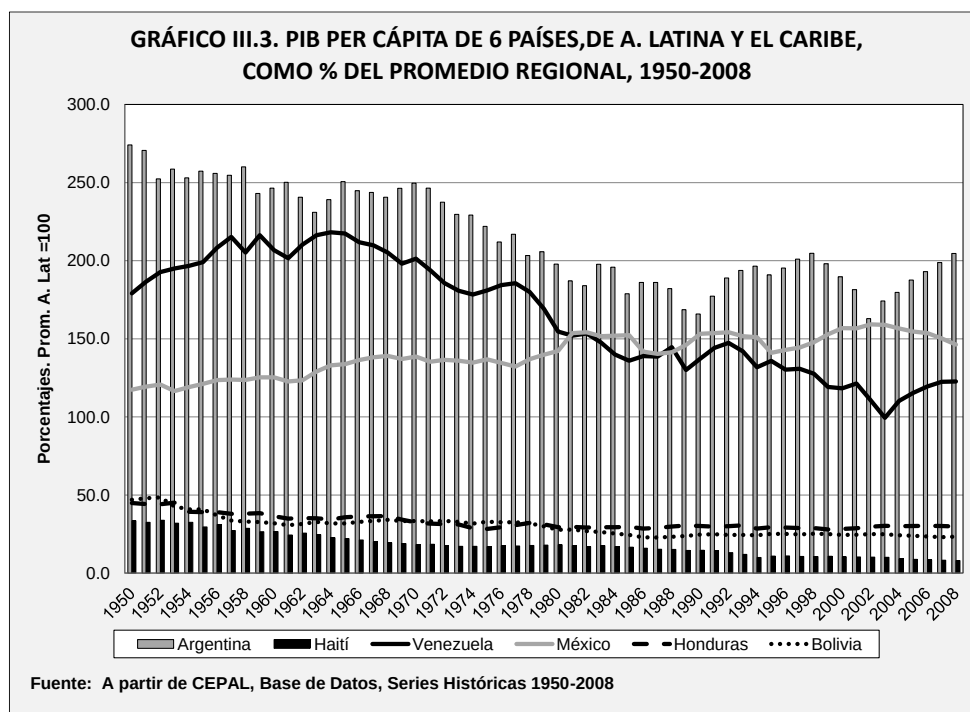
Desde luego, las cifras recién señaladas corresponden al promedio de la región, por detrás del cual hay notorias disparidades entre los países que la forman. Aunque más allá de la cercanía geográfica existen importantes elementos en común entre ellos, que a nuestro juicio le dan sustento a la definición de horizontes de una creciente vinculación e integración, esos elementos en común coexisten con diferencias de distinto orden y magnitud, que en lo económico abarcan un amplio abanico que incluye desde los recursos naturales de los distintos territorios hasta el tamaño y grado de desarrollo de los diferentes países.

Al respecto, en el Gráfico II.3 se entrega información referida a las disparidades en los montos anuales del producto per cápita, medidos como porcentaje del monto de dicho producto para el promedio de la región, para lo cual hemos elegido a los seis países que en el conjunto del periodo 1950-2008 están más alejados de dicho promedio: Argentina, Venezuela y México, que tienen los niveles más altos, y Honduras, Bolivia y Haití, que tienen los menores niveles.

Allí se observa que, para los tres países con menores niveles de producto en relación al promedio regional, las diferencias respecto a dicho promedio se han acentuado a lo largo del periodo: entre 1950 y 1984, Bolivia pasa de un 47 por ciento a un 23 por ciento del promedio regional, Honduras pasa de un 45 por ciento a un 30 por ciento y Haití pasa de un 34 por ciento a un 8 por ciento.

De esos tres países con los menores niveles de producto en relación al promedio regional, durante todo el periodo Haití es el que tiene la mayor distancia respecto de dicho promedio, así como el incremento más acentuado de esa distancia. Al respecto, cabe recordar que a la situación previa de deterioro de la economía haitiana, se sumaron los efectos del terremoto de enero de 2010, en el cual murieron más de 220 mil personas y tuvo un costo económico

estimado en un monto cercano superior a los 7700 millones de dólares (CEPAL [2010]), produciéndose para ese año disminuciones de 5.4 por ciento en su producción global y de 6.6 por ciento en su producción por habitante. [CEPAL, 2012a].



En el otro extremo del espectro regional se encuentra Argentina, cuyo producto por habitante durante todo el periodo 1950-2008 ha sido el más elevado respecto del promedio regional, si bien a lo largo de esas casi cuatro décadas esa diferencia ha tendido claramente a la baja, a tal punto que entre los puntos máximos y mínimos del periodo, dicha diferencia llegó a reducirse en casi dos tercios: de estar en un punto máximo de 170 por ciento por encima del promedio regional en 1950, pasó a estar en puntos mínimos de algo más de 60 por ciento por encima de dicho promedio tanto en 1990 como en 2002 –para este último año, en el contexto de la crisis de fines de los noventa y principios de los años 2000 en dicho país–, finalizando en 2008 con una ubicación de 105 por ciento encima del promedio.

También en el caso de Venezuela –el segundo país con los mayores niveles de producto por habitante– hay una clara tendencia a la disminución de la distancia respecto del promedio regional, de tal manera que esa distancia se reduce a menos de la mitad entre mediados de los años 60 –120 por ciento encima del promedio– y el año 2003 –99 por ciento encima del promedio–, aumentando en el periodo posterior para llegar a 123 por ciento del promedio en 2008. Por el contrario, en el caso de México el producto por habitante ha crecido más rápido que el promedio regional, como resultado de lo cual dicho producto, que para 1950 estaba 17 por ciento arriba del promedio, en 2008 se ubicó en 46 por ciento arriba de dicho promedio.

En lo que respecta al comportamiento del comercio exterior de la región, en los siguientes dos Gráficos se entrega información al respecto. En el Gráfico III.4, dicha información está referida al comportamiento del valor y volumen de las exportaciones, así como de los

términos del intercambio. En el comportamiento de esos términos, son claramente distinguibles los periodos que ya hemos identificado, de alza en los años setenta y en el periodo reciente –con excepción del año 2009–, y de caída en los años ochenta y en el quinquenio de tránsito entre los años 90 y la siguiente década. A ello, cabría agregar el deterioro en dichos términos del intercambio que también se produjo entre 1957 y 1965 y que significó que ellos cayeran de 136 a 96 en ese lapso, disminución ésta que es comparable a la que se dio entre 1980 y 1989, cuando pasaron de 120 a 86, todo ello con base 1970 igual a 100.

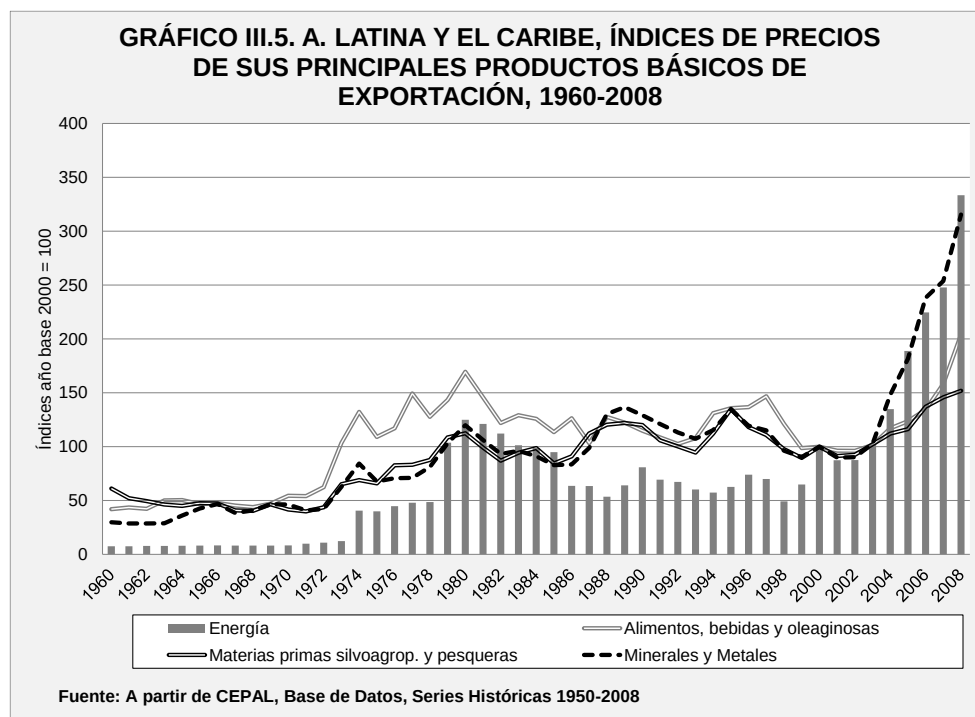


En el Gráfico III.5, la información que se presenta está referida al comportamiento de los precios de los principales productos básicos de exportación de América Latina y El Caribe, lo que permite revisar de manera diferenciada el alza que para la región tuvieron los precios de esos productos en los años setenta y desde 2003.⁵⁹

Teniendo presente el comportamiento general del valor de las manufacturas y de los productos primarios, al que se hizo referencia en el capítulo anterior –y que se presentó en el Gráfico II.24–, para el caso de América Latina destaca el rápido incremento de precios en los años setenta de “alimentos, bebidas y oleaginosas”, que fue incluso superior a los incrementos ocurridos en los demás productos básicos exportados por la región, multiplicándose por tres entre 1970 y 1980, en tanto que a partir del año 2002 los mayores

⁵⁹ Según se indica en la fuente del Gráfico, los ponderadores aplicados para el cálculo del comportamiento de los precios de los grupos de productos básicos, fueron de 23.2 por ciento a “Alimentos, bebidas y oleaginosas”, de 9.3 por ciento a Materias primas silvoagropecuarias y pesqueras, de 36.9 por ciento a Minerales y Metales y de 30.7 por ciento “a Energía”.

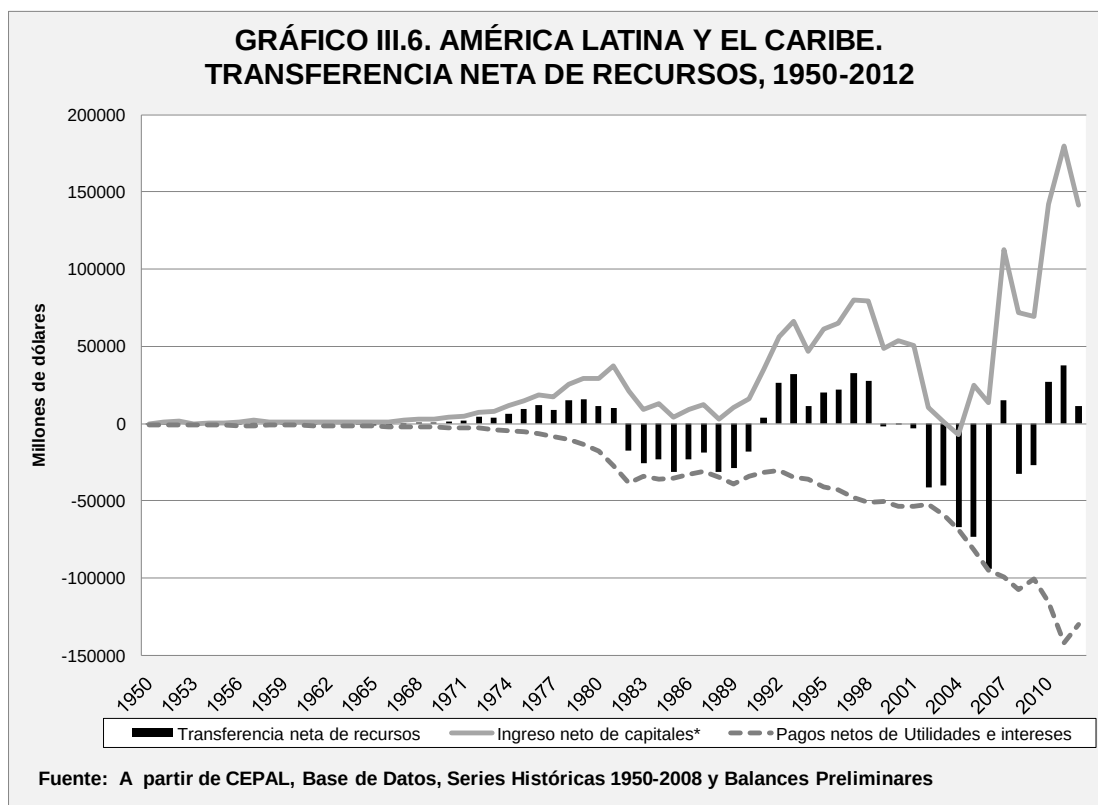
incrementos de precios han correspondido a “energía” y a “minerales y metales”, los cuales entre ese año y el 2008 se multiplicaron por alrededor de tres veces y media.



Como complemento a lo señalado respecto al comercio internacional de la región, en el Gráfico III.6 se presenta información referida a los ingresos de capitales y los pagos netos a dicho capital para el periodo 1950-2012, así como al saldo de ambos movimientos, que es la “transferencia neta de recursos”.

En dicho Gráfico, se observa el incremento sustancial del ingreso de capitales que se dio en los años setenta –que, como es sabido, correspondió principalmente a créditos procedentes de la banca privada internacional– acompañado de aumentos en los pagos de utilidades e intereses, los cuales en los años ochenta se mantuvieron en elevados niveles al mismo tiempo que los ingresos de capitales disminuyeron violentamente, de 37 mil millones de dólares en 1981 a menos de 9 mil millones en 1982, con niveles mínimos de casi 4 mil millones en 1985 y de 3 mil millones en 1988. Algo semejante ocurrió en el periodo 1998-2004, en que el ingreso de capitales pasó de casi 80 mil millones de dólares a un monto negativo de 7 mil millones, al mismo tiempo que los pagos de utilidades e intereses pasaron de 51 mil a 69 mil millones de dólares, luego de lo cual el ingreso de capitales se recuperó hasta llegar a un máximo de casi 180 mil millones en 2011, en tanto que los pagos continuaron creciendo hasta llegar a un máximo de 142 mil millones de dólares en ese mismo año.

Como resultado de esos movimientos, tanto en los años ochenta como en lapsos posteriores se ha dado una voluminosa transferencia de recursos de la región hacia el exterior, de tal modo que para el conjunto de los más de 60 años considerados en el cuadro los pagos al capital extranjero han sido mayores a los ingresos de dicho capital, con una transferencia acumulada de recursos por un monto cercano a los 240 mil millones de dólares.



Respecto de dicha transferencia de recursos, cabe tener presente que el tema ya ha sido abordado y cuantificado por distintos autores, entre los cuales interesa destacar:

- El texto de Caputo y Pizarro [1974], en el cual como parte de su crítica al papel que la concepción cepalina asignaba al capital extranjero, destacaban que para el periodo 1950-67 en el conjunto de América Latina los pagos al capital extranjero superaban a los ingresos netos de dicho capital por un monto de 5600 millones de dólares –según las cifras que estamos utilizando en el Gráfico III.6 dicho monto sería de 7218 millones– lo cual, sumado al hecho de que dichos pagos al capital extranjero generaban un déficit en la cuenta corriente a pesar del superávit que había en la balanza de mercancías, los llevaba a plantear:

“A modo de conclusiones, se puede afirmar que los dos objetivos más importantes que debía cumplir el capital extranjero [según la concepción de la CEPAL, JE] no se concretan en la realidad, ya que en vez de financiar la cuenta corriente del balance de pagos, juega el papel principal para desfinanciar el balance y, en lugar de complementar el ahorro interno, es el vehículo principal mediante el cual se produce una transferencia de excedente (ahorro potencial) desde los países dependientes a los centros dominantes del sistema.” [Caputo y Pizarro, 1974: 100].⁶⁰

⁶⁰ Por nuestra parte, en un texto dedicado al endeudamiento latinoamericano [Estay, 1996], contrastamos dicho endeudamiento, el uso que se dio a los créditos ingresados y la cuantiosa transferencia de excedentes hacia el exterior a que dio lugar el pago de esos créditos, con el rol asignado en el pensamiento de la CEPAL

- Los trabajos que Pablo González Casanova y José Gandarilla han venido desarrollando sobre la transferencia de excedentes, como parte de los cuales han elaborado el “Índice internacional de transferencias de excedentes” integrado por los siguientes seis indicadores: a) servicio de la deuda; b) transferencias netas unilaterales; c) efectos de los cambios de precios en el comercio exterior; d) utilidades netas remitidas; e) otro capital a corto plazo no incluido en otro indicador; y, f) errores y omisiones [González Casanova, 1998].

Con base en ese Índice, y utilizando cifras del FMI y del Banco Mundial, entregan cifras de transferencia de excedentes del conjunto de los países atrasados hacia los países desarrollados en dólares corrientes para el periodo 1972-1998, según las cuales dicha transferencia para América Latina ha significado un monto acumulado de 2 billones 371 mil millones de dólares, con una clara tendencia a incrementarse durante el periodo considerado, tanto en términos absolutos como en relación a distintas variables: “como proporción de las exportaciones totales de la región, las transferencias de excedentes pasan de representar el 40,3% entre 1972 y 1976 hasta alcanzar un nivel cercano al 80% en los períodos subsiguientes hasta 1996. Y como proporción del PNB de la región, su tendencia es también de incremento, pues pasan de un nivel de 4,5% hasta casi 7% durante los mismos años”. [Gandarilla, 2006: 133 a 135]

Como complemento a lo ya visto en esta revisión panorámica de la situación regional, en el Cuadro III.1 se entregan algunas cifras referidas a distintos indicadores sociales. En la parte superior del Cuadro, se observa la mejora ocurrida entre 1980 y 2010 en la esperanza de vida, la tasa de alfabetismo y las tasas de mortalidad infantil, una de las cuales corresponde a la mortalidad de infantes nacidos vivos, la cual disminuyó a menos de la mitad entre el inicio y el fin de ese periodo.

En la parte inferior del Cuadro, las cifras dan cuenta de la mejora en el Índice de desarrollo Humano de la región y en los porcentajes de la población que está ubicada bajo las líneas de pobreza y de indigencia. Según allí se observa, la población ubicada bajo esas líneas sigue estando claramente concentrada en las zonas rurales, de tal modo para 2011 que en dichas zonas uno de cada dos habitantes está bajo la línea y más de uno de cada cuatro se ubica bajo la línea de indigencia.

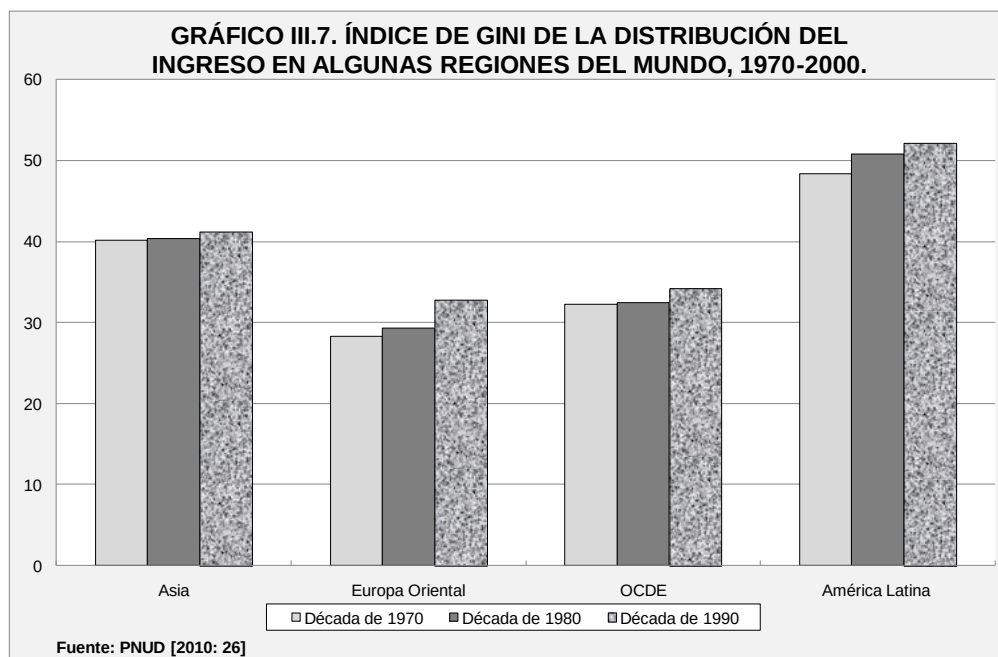
CUADRO III.1						
ALGUNOS INDICADORES SOCIALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1980-2012						
	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
Esperanza de vida al nacer (años de vida)a	65.2	67.1	68.9	70.6	72.1	73.4
Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)a	56.9	47.1	38.2	31.8	25.8	21.8
Tasa de mortalidad en menores de 5 años (por 1000 nacidos vivos)a	...	...	...	41.0	32.0	28.0

a la deuda externa, y argumentamos que lo efectivamente ocurrido de ninguna manera se correspondió con las formulaciones de dicho pensamiento.

Tasa de alfabetismo de la población de 15 años y más (porcentaje)a		85.8	...	85.8	89.7	89.7	91.4
	Índice de Desarrollo Humano	Población bajo la línea de pobreza (% de la población total)b			Población bajo la línea de indigencia (% de la población total)b		
		Total	Zonas Urbanas	Zonas Rurales	Total	Zonas Urbanas	Zonas Rurales
1980	0.574	40.5	29.8	59.8	18.6	10.6	32.7
1986	...	43.3	35.5	59.9	20.7	13.5	36.0
1990	0.623	48.4	41.4	65.2	22.6	15.3	40.1
1994	...	45.8	38.8	64.4	20.9	13.7	40.1
1997	...	43.5	36.4	63.8	19.0	12.2	38.3
1999	0.683c	43.8	37.1	64.1	18.6	12.0	38.7
2002	...	43.9	38.3	62.4	19.3	13.4	38.4
2005	0.708	39.7	34.0	59.8	15.4	10.3	33.3
2006	0.715	36.2	30.9	55.2	13.3	8.5	30.4
2007	0.722	34.0	28.8	53.0	12.5	8.0	28.9
2008	0.729	33.5	27.7	55.0	12.9	8.1	31.0
2009	0.730	32.8	27.2	54.3	13.0	8.3	31.0
2010	0.736	31.0	25.5	52.4	12.1	7.6	29.5
2011	0.739	29.4	24.2	49.8	11.5	7.2	28.8
2012	0.741	...	...	...	...	...	...
a/ Incluye 46 economías: las 33 de la CELAC, más Anguila, Antillas Neerlandesas, Aruba, Guadalupe, Guyana Francesa, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Islas Malvinas, Islas Turcos y Caicos, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Martinica, Montserrat y Puerto Rico.							
b/ 19 países							
c/ corresponde a 2000.							
Fuente: Índice de Desarrollo Humano: Base de Datos de “Indicadores Internacionales de Desarrollo Humano”, página web del PNUD. Las demás cifras: cuadros 3 y 4 del Anexo Estadístico de CEPAL [2013a]							

Finalmente, habría que recordar que esa mejora relativa de distintos indicadores sociales sigue acompañada de muy altos niveles de desigualdad en América Latina, que mantiene desde hace ya mucho la característica de ser la región más desigual del mundo. En tal sentido, en el Gráfico III.7 se entrega información del periodo 1970-2000 referida al Índice de Gini⁶¹ de la distribución del ingreso para distintas regiones; en él se ve, por una parte, que en todas ellas hay un incremento en los niveles de desigualdad a lo largo de esas décadas y, por otra parte que en todo el periodo los mayores niveles de desigualdad corresponden a América Latina.

⁶¹ El coeficiente de Gini, es un indicador utilizado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso. El coeficiente asume valores entre cero y uno, de forma tal que cero se corresponde con una perfecta igualdad (es decir, que todas las personas tuvieran los mismos ingresos) y uno se corresponde con una perfecta desigualdad (esto es, que una sola persona tuviera todos los ingresos). Así, cuanto mayor sea la desigualdad en los ingresos, más alto será el valor de ese coeficiente. El índice de Gini es dicho coeficiente expresado como porcentaje.



Respecto de ese rasgo ya estructural de la distribución del ingreso en la región, en el Informe Regional del PNUD, del que se han tomado las cifras del Gráfico III. 7, el Prólogo inicia con la siguiente afirmación: “La desigualdad es una de las principales características que definen la historia de América Latina y el Caribe. Una muy alta y persistente desigualdad que, acompañada de una baja movilidad social, han llevado a la región a caer en una ‘trampa de desigualdad’. En un círculo vicioso difícil de romper” [PNUD, 2010: 6].

Y, en el mismo Informe, más adelante se agrega: “América Latina y el Caribe (ALC) es la región más desigual del mundo. La desigualdad no sólo es alta, sino también muy persistente [...], a pesar de que recientemente se produjeron avances muy importantes en logros sociales [...]”. [PNUD, 2010: 25].

III.2.- Las formulaciones y los avances de la integración regional, en el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI).

En este segundo apartado del capítulo revisaremos una primera etapa de la integración regional, que se dio en las décadas de los cincuenta a ochenta del siglo pasado, identificando las preocupaciones y estrategias generales que estuvieron presentes en los inicios y durante el desenvolvimiento de dicha etapa, así como los rasgos principales de los distintos mecanismos que se crearon durante esas décadas, todo ello teniendo en cuenta que esa etapa de la integración se corresponde claramente con el desarrollo, agotamiento y crisis del modelo ISI, que venía desplegándose en la región.

III.2.1.- La situación de las economías latinoamericanas y la formulación del modelo ISI.

Como punto de arranque para la ubicación de la primera etapa de la integración, nos interesa mencionar muy brevemente algunos de los principales rasgos de la situación de las economías latinoamericanas y de las propuestas asociadas al modelo ISI al inicio de ese periodo, para centrarnos después con mayor detalle en los contenidos que en esas propuestas le fueron asignados a la integración regional y que intentaron ser plasmados con la puesta en marcha de los primeros mecanismos integradores en la región.

Según ya lo hemos mencionado en el capítulo previo de este texto, tanto la Gran Depresión de los años treinta como la Segunda Guerra Mundial, implicaron rupturas muy profundas en el comercio internacional y en los movimientos de capitales. Por una parte, ante una evidente falta de acuerdos multilaterales y de liderazgo global para enfrentar la crisis, en los años treinta se multiplicaron al máximo tanto las moratorias de pagos internacionales, como el proteccionismo en el comercio, para el cual el punto principal de arranque fue la adopción por el gobierno estadounidense en junio de 1930 de la Ley Smoot-Hawley, que implicó un aumento de cerca del 60 por ciento en los aranceles de ese país, que fue seguida por medidas similares tomadas principalmente por los países europeos, con lo cual se generalizaron las políticas de “empobrecer al vecino”, que empujaron a la acentuación del deterioro global.⁶² Por otra parte, lo anterior fue seguido en la segunda guerra por una agudización de las tendencias proteccionistas, por la continuidad de la mayoría de las moratorias previamente declaradas y, en general, por una lógica de desenvolvimiento de la economía internacional –y del funcionamiento económico interno de los países– claramente definida por el conflicto bélico.

En ese contexto de deterioro económico global, Latinoamérica se desenvolvía en lo que Dos Santos identificó como la fase consolidada desde fines del siglo XIX de la “dependencia industrial financiera” –que había reemplazado a la dependencia colonial–, la cual “se caracterizó por la dominación del gran capital en los centros hegemónicos y por su expansión al exterior a través de inversiones en la producción de materias primas y de productos de la agricultura destinados al consumo de los centros hegemónicos” [Dos Santos, 1970: 232], atravesando los distintos países de la región por “la crisis del Estado oligárquico con enclaves imperialistas [que] derivó en sistemas políticos de democracia oligárquica y en gobiernos populistas o populares relativamente efímeros” [González Casanova, 1989: 103].

Vinculado a lo anterior, conviene tener presente que ya desde antes de la Gran Depresión, el funcionamiento de las economías latinoamericanas venía enfrentando los impactos derivados de la finalización del alto dinamismo del comercio internacional que había caracterizado a las últimas décadas del siglo XIX y a los inicios del siglo XX, lo que para la región –y en particular para los países más vinculados a los mercados europeos– significó el fin del auge exportador y el agotamiento del llamado “desarrollo hacia afuera” de esas

⁶² Las referencias bibliográficas obligadas respecto de la Gran Depresión, son los textos de Kindleberger ([1973] y [1978]) y de Galbraith [1954]. Cabe tener presente que la generalización del proteccionismo ocurrida en los años treinta del siglo pasado, ha sido una referencia recurrente en la actual crisis mundial, como parte de los llamados –no del todo exitosos– a evitar que los países adopten medidas proteccionistas.

décadas, durante las cuales para cada país las exportaciones principales consistían en unos pocos productos básicos.⁶³

Ese auge de ventas al exterior, sin embargo, aunque había colocado a los sectores de exportación en el corazón del funcionamiento económico, y a los vaivenes en los precios de sus productos en el centro de los altibajos en dicho funcionamiento, desde antes de la crisis de los treinta –y con diferencias importantes entre los distintos países– se venía acompañando con mercados internos crecientes, con procesos de crecimiento urbano y de desarrollo de infraestructura, e incluso con el desarrollo de algunos sectores de la industria, así como con cambios importantes en la estructura social y en los grados de organización de distintos sectores.

En tal sentido, el periodo de principios del siglo XX hasta 1930 Marcos Kaplan lo califica como una “Una fase de transición”, identificando, entre otros, los siguientes rasgos:

“La estructura socioeconómica se diversifica. Las economías primario-exportadoras han experimentado cierto crecimiento bajo el influjo del comercio exterior y las inversiones extranjeras. Ha progresado la división social y regional del trabajo, la urbanización y las formas primarias de industrialización. Las clases medias se desarrollan, dando lugar a la coexistencia de sectores tradicionales y emergentes, relativamente diferenciadas entre sí. Las masas populares urbanas aumentan en número y peso específico, aunque con alto grado de heterogeneidad interna. Un movimiento obrero, organizado en sindicalismo de élites militantes, combina reivindicaciones economicistas con planes de transformación social y política”. [Kaplan, 1996: 81]

Es a partir de ese escenario regional previo, que el estallido y desenvolvimiento de la “Gran depresión” golpeó severamente a las economías latinoamericanas, tanto en sus niveles globales de actividad, como en sus relaciones económicas internacionales.

En lo que respecta a la caída de la actividad económica global, en el Cuadro III.2 se entregan, para seis países de la región y seis países desarrollados, las disminuciones porcentuales que resultan de comparar los máximos y mínimos del PIB en el periodo 1929-38. Si bien durante los años treinta las tasas de crecimiento del producto global fueron levemente superiores para la América Latina en comparación con el capitalismo desarrollado, en el Cuadro se observa que las fluctuaciones ocurridas en el PIB durante el periodo allí considerado fueron bastante mayores para la región –17 puntos porcentuales de

⁶³ Al respecto, Bertola y Ocampo [2010: 99] presentan la siguiente síntesis: “[...] en 1870 el primer producto exportador de los países latinoamericanos respondía en promedio por aproximadamente el 50% de las exportaciones. Hacia 1913, después del importante empuje exportador, esa cifra bajó al 42%, pero volvió a trepar al 54% en 1929. Lo mismo sucede si miramos el peso de los tres principales productos: pasan de 66 a 73% entre 1870 y 1929, con su punto más bajo en torno a 1913 (52%).

Por su parte, en Bethell *et. al.* [1997: 11] la composición de exportaciones de la región para 1929, se resume en los siguientes términos: “En todos los países, tres productos de exportación principales representaban como mínimo el 50 por 100 de los ingresos del comercio exterior, y un solo producto representaba más del 50 por 100 de las exportaciones en diez países (Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, la República Dominicana y Venezuela). Prácticamente todas los ingresos de la exportación provenían de bienes primarios y casi el 70 por 100 del comercio exterior se realizaba con sólo cuatro países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Alemania)”.

fluctuación como promedio en los seis países latinoamericanos, vs 13 por ciento en el promedio de los seis desarrollados—, con casos extremos como el de Cuba, cuya diferencia entre el producto máximo y el producto mínimo fue de casi 37 por ciento.⁶⁴

CUADRO III.2 6 PAÍSES DESARROLLADOS Y 6 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, FLUCTUACIONES MÁXIMAS DEL PIB 1929-1938 (Máxima disminución porcentual del pico a la hondonada, sobre la base de datos anuales)			
Países desarrollados		Países de A. Latina	
Alemania	-16.1	Argentina	-13.8
EE.UU.	-29.5	Brasil	-5.3
Francia	-11.0	Colombia	-2.4
Holanda	-9.1	Cuba	-36.5
Japón	-7.2	Chile	-26.5
R. Unido	-5.0	México	-19.0
Promedio	-13.0	Promedio	-17.3
Fuente: Maddison [1985, 21]			

En lo que se refiere a las relaciones económicas externas de la región, en el Cuadro III.3 se entregan cifras —en números índice 1963 igual a 100— respecto del comportamiento del valor unitario y el quantum para las exportaciones y las importaciones del promedio de América Latina y de once países de la región, para los años 1929, 1932 —que en general se considera como el momento de la Gran Depresión en que el deterioro alcanzó su máximo— y 1939.

En dicho Cuadro se observa que para el promedio de América Latina el valor unitario de las exportaciones cayó a menos de la mitad entre 1930 y 1939, con casos como los de Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador y Perú en que la caída es superior al 60 por ciento, y el caso extremo de Brasil con una caída cercana al 80 por ciento, que en parte se compensó a partir de 1932 con un incremento en el quantum de exportaciones de ese país.⁶⁵ En el Cuadro también se observa que en general para las

⁶⁴ En relación a las diferencias ocurridas en los grados de deterioro de la actividad económica entre los países de la región, en Bethell et. al. [1997: 16] se presenta el siguiente balance: “Ningún país de América Latina escapó a la depresión de los años treinta, pero para algunos países el impacto fue peor que para otros. La combinación más desastrosa consistía en un alto nivel de apertura, un gran descenso del precio de las exportaciones y una disminución abrupta del volumen de las mismas. No es sorprendente, entonces, que las naciones más seriamente afectadas fueran Chile y Cuba donde el impacto externo fue más fuerte. En efecto, se han hecho estimaciones de la renta nacional cubana en los años de entreguerras que muestran un descenso de un tercio de la renta nacional real per cápita entre 1928 y 1932, mientras el descenso del PIB real en Chile entre 1929 y 1932 se estima en el 35,7 por 100.

⁶⁵ El deterioro en las exportaciones de la región, es resumido por Bethell et. al. [1997: 12] en los siguientes términos: “La consiguiente caída de los precios de las materias primas fue verdaderamente espectacular. Ni un solo país latinoamericano quedó a salvo. Entre 1928 y 1932 [...], el valor unitario de las exportaciones cayó en más del 50 por 100 en diez de los países de los que disponemos datos y los únicos países con una

importaciones de la región la caída de valores unitarios fue menor, con el deterioro consiguiente de la relación de precios del intercambio.

CUADRO III.3 ÍNDICES DEL COMERCIO EXTERIOR 1928, 1932 Y 1939. PROMEDIO REGIONAL Y 12 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (Índice con base 1963 = 100)												
	EXPORTACIONES						IMPORTACIONES					
	Valor Unitario			Quantum			Valor Unitario			Quantum		
	1928	1932	1939	1928	1932	1939	1928	1932	1939	1928	1932	1939
Argentina	100	37	34	126	111	100	93	51	36	150	73	100
Bolivia	29#	23	38	184#	88	130	---	----	36	----	----	54
Brasil	117	50	26	49	42	83	74	49	38	68	25	46
Colombia	100	48	27	49	50	65	62	47	31	76	24	67
Chile	100	47	39	75	23	64	56	46	33	79	17	56
Ecuador	92	47	24	23	19	25	85	59	41	29	12	23
El Salvador	95	28	24	28	21	33	81	51	38	26	12	16
México	47	23	31	106	62	50	49	38	28	47	21	35
Perú	116	45	35	34	26	38		48	34		11	25
R. Dominicana	22*	12	17	49*	52	64	72*	48	31	22*	17	23
Venezuela	81	66	42	10	10	16	36	29	38	41	16	32
Am. Latina	67*	39	32	52*	46	55	66*	46	35	54*	27	49
# cifra de 1929												
*Cifra de 1930												
Fuente: CEPAL [1976]												

Ese profundo deterioro de los años treinta en el comercio –al que se sumaron los efectos de la segunda guerra–, desde poco antes del estallido de la crisis fue precedido por reducciones importantes en los flujos de capitales hacia la región, las cuales se acentuaron desde fines de 1929, generándose a partir de 1931 una espiral de moratorias que abarcó a la gran mayoría de los países latinoamericanos⁶⁶ –y cuyos procesos de renegociación se alargaron hasta los años cuarenta o cincuenta–, en un panorama internacional relativamente permisivo hacia esas moratorias, sobre todo después del abandono británico del patrón oro en 1931, de la casi total condonación de las reparaciones alemanas en 1932, de la suspensión de pagos por deudas de guerra de otros países europeos en 1934 y de un conjunto de moratorias internas aplicadas por distintos países a lo largo de los años treinta.

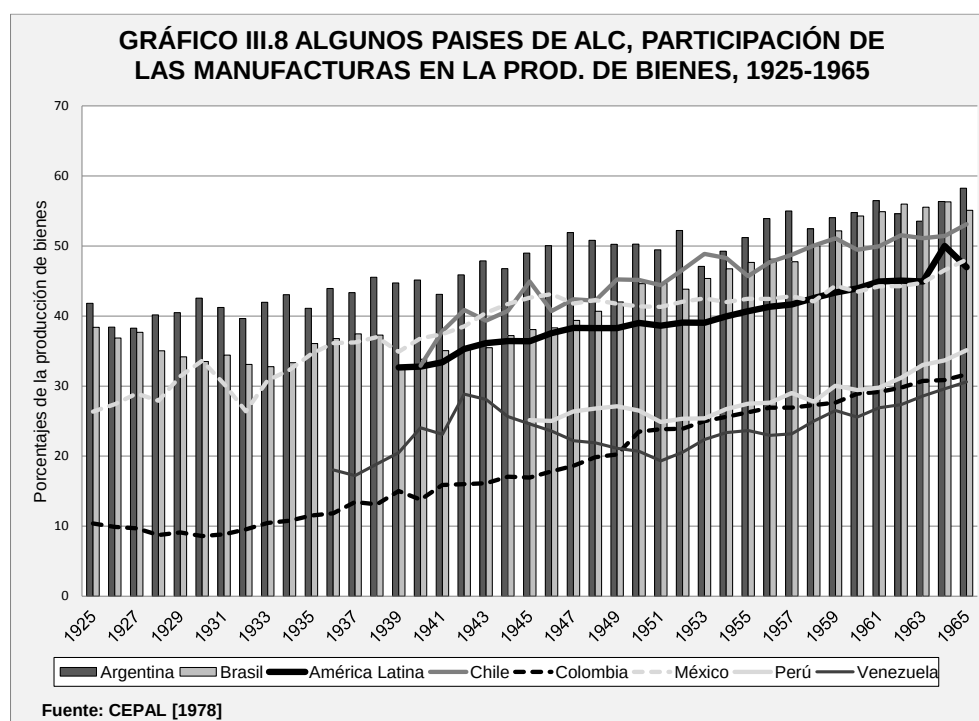
Dada esa situación, y como consecuencia del profundo trastocamiento ocurrido en sus vínculos externos, en los países latinoamericanos se desarrolló –o, en algunos casos, se acentuó– la producción interna de bienes que previamente se obtenían del comercio

caída modesta en valores unitarios fueron aquellos en que los precios de los productos básicos los administraban compañías extranjeras”

⁶⁶ Según Marichal [1998: 247-248], de los países de la región que en los años 30 tenían deudas externas, únicamente Argentina, Haití, Honduras y Nicaragua siguieron cubriendo el servicio de las mismas, en tanto que según Stallings [1987: 80] para fines de 1933 “todos los países latinoamericanos con deuda externa, excepto Haití, habían suspendido el pago de sus deudas, aunque Argentina y algunos países centroamericanos y caribeños mantenían un servicio parcial de sus pagos”. Por su parte, el SELA [1989: 60] plantea que en los años treinta “todos los países latinoamericanos, con excepción de Argentina, entraron en moratoria”.

internacional, lo que en los hechos implicó el avanzar en la industrialización de las economías de la región.

Respecto de ese avance de la industrialización, las cifras del siguiente gráfico apuntan a lo que queremos destacar. En él, se presentan para el promedio de la región y para siete países, los porcentajes de participación entre 1925 y 1965 de la producción manufacturera en la producción total de bienes⁶⁷, y se observa claramente el incremento generalizado de dicha participación ocurrido a lo largo de esas cuatro décadas, de tal modo que en ese lapso los correspondientes porcentajes pasaron de 42 a 58 en Argentina, de 38 a 55 a Brasil, de 11 a 31 en Colombia y de 26 a 48 en México, en tanto que para Venezuela el incremento implicó pasar de 18 a 30 por ciento entre 1936 y 1965, para Chile pasar de 33 a 53 por ciento entre 1940 y 1965, para Perú pasar de 25 a 35 por ciento entre 1945 y 1965 y para el promedio de la región pasar de 32 a 47 por ciento entre 1939 y 1965.



Además de esos incrementos en la participación de las manufacturas, ocurridos entre el inicio y el final del periodo que abarca el Gráfico, interesa destacar que buena medida ellos ya venían dándose desde antes que la CEPAL avanzara en sus análisis y propuestas sobre el desarrollo y sobre la necesidad de la industrialización que resumiremos a continuación. En tal sentido, para una adecuada ubicación del papel que tuvieron las formulaciones cepalinas en el escenario económico regional, es pertinente la aseveración de Love [1996: 399]: “La industrialización de América Latina fue un hecho antes que fuera una política, y una política antes de que fuera una teoría”, ya que ella apunta a transformaciones que ya estaban desenvolviéndose no sólo desde antes de la creación de la CEPAL y de la irrupción

⁶⁷ De acuerdo a la fuente, el total de bienes corresponde a la agregación de “Agricultura, silvicultura, caza y pesca”, “minas y canteras” “Industrias Manufactureras” y “Construcción”, si bien para Brasil y México las cifras de 1925 a 1938 del total de bienes del Gráfico no incluyen el sector de la construcción.

de su pensamiento en la región, sino también desde antes de que los distintos gobiernos intentarán desarrollar políticas internas de industrialización.

Así también, y en un sentido distinto al recién planteado, respecto al avance de la industrialización regional que se desprende del Gráfico, y en particular en lo referente al alejamiento del “desarrollo hacia afuera” que supuso ese avance, convendría tener presente que todo ello no ocurrió de manera uniforme, ni se aplica por completo a todos los países de la región. En ese sentido, es pertinente la advertencia que hacen Bethell *et. al* [1997: 3]:

“Se ha descrito habitualmente la depresión de 1929 como el momento decisivo de la transición de América Latina de un crecimiento económico hacia afuera, basado en la exportación, a un desarrollo hacia adentro, sostenido por la industrialización de sustitución de importaciones. [...] Es indudable que en este decenio surgieron en muchos países nuevas fuerzas económicas, sociales y políticas, que en última instancia darían un perfil muy diferente al modelo latinoamericano de desarrollo económico. Sin embargo, aunque el crecimiento tradicional basado en la exportación se volvió muy difícil en los años treinta, los vestigios de un compromiso con la producción de bienes primarios y con el desarrollo hacia afuera sobrevivieron en toda la región y el comercio exterior aún desempeñó un papel importante en la recuperación de la depresión. No fue sino hasta los años cuarenta y cincuenta que un conjunto de países latinoamericanos rechazó abiertamente el crecimiento basado en la exportación, pero incluso entonces muchos países (pequeños) se mantuvieron fieles a alguna forma de desarrollo hacia afuera.”

Hechas esas prevenciones, para centrarnos brevemente en las propuestas de la CEPAL sobre el funcionamiento de las economías de la región sólo restaría agregar que, al conjunto de tendencias presentes en el escenario mundial y latinoamericano que hemos reseñado en las páginas anteriores, en la inmediata posguerra se sumó la “irrupción” del tema del desarrollo en la agenda internacional –en buena medida empujada por el inicio de vida política independiente de un total de alrededor de 40 países africanos y asiáticos que entre 1945 y 1960 dejaron de ser colonias europeas– que entre otras cosas llevó al recién conformado Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, a la creación de las Comisiones Económicas para Europa y para Asia y el Lejano Oriente en 1946, y de la CEPAL en 1948.

Como es bien sabido, prácticamente desde su inicio de actividades la CEPAL, bajo la dirección de Raúl Prebisch, desarrolló un conjunto de planteamientos que en distintos sentidos se alejaban de las concepciones dominantes sobre el desarrollo-subdesarrollo, y en particular del “etapismo” y de las teorías de la modernización que por ese entonces campeaban en el pensamiento económico y social en los países desarrollados, en las cuales la perspectiva de autores como Lerner [1958], Lipset [1959], Lipset y Smelser [1966], Smelser [1964], Pye ([1965] y [1966]), Apter [1964], Almond y Coleman [1960], y desde luego Rostow ([1952] y [1961]), eran claramente dominantes en el estudio de los países atrasados y de su inserción internacional, así como en las propuestas de políticas para que esos países salieran del subdesarrollo.

Si bien no es nuestra intención el desarrollar aquí los planteamientos iniciales de la CEPAL, ni describir en detalle los sentidos de su crítica al pensamiento dominante de

aquella época⁶⁸, sí interesa recordar el marco básico a partir del cual dicha Comisión desplegó sus propuestas de análisis sobre América Latina, en la medida en que de dicho marco se desprendían también los objetivos y las modalidades que se asignaron a la integración regional.

En tal sentido, a lo que nos estamos refiriendo es a los planteamientos centrales desarrollados en los primeros años de funcionamiento de la CEPAL y que quedaron plasmados principalmente en seis documentos elaborados entre 1949 y 1954: la Introducción al *Estudio Económico de América Latina 1948* [CEPAL, 1949], el *Estudio Económico de América Latina 1949* [CEPAL, 1951], el Informe presentado al cuarto periodo de sesiones de la CEPAL [1951a], el texto de 1953 *Introducción a la técnica de programación* [CEPAL, 1955], el Informe presentado por la Comisión ante una reunión del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA [CEPAL, 1954a] y el *Estudio Económico de América Latina 1954* [CEPAL, 1955a].

De la lectura de ese conjunto de materiales es posible extraer, como elemento más general, un extenso cuestionamiento al mercado como mecanismo espontáneo de solución de los obstáculos que interna y externamente se oponían al desarrollo de las economías latinoamericanas, del cual se derivaba la necesidad de acciones estatales en diversos ámbitos y direcciones.

En lo que respecta a los obstáculos externos al desarrollo, el componente principal del cuestionamiento al libre funcionamiento del mercado se articuló en torno a la concepción centro-periferia y, en el interior de esa concepción, se centró en el deterioro de los términos del intercambio. La concepción centro periferia, que probablemente fue el ámbito en que se dio el mayor aporte de Prebisch, como fue también el que dio lugar a los mayores debates, partía de reconocer la existencia de una división internacional del trabajo, en la cual los países latinoamericanos jugaban un papel subordinado y se especializaban en la producción y exportación de materias primas y alimentos, en tanto que el centro definía su propio rumbo y el de la periferia, transmitía a ésta los efectos de su comportamiento cíclico y se especializaba en la producción de bienes manufacturados. Por todo ello, lo que prevalecía era el carácter "centrípeto" de las economías industriales, las cuales no sólo concentraban los frutos de su progreso técnico, sino que además se apropiaban de aquellos frutos provenientes del progreso de los países atrasados.

En esa concentración de los frutos propios y ajenos por parte del centro, jugaba un papel central el deterioro de los términos del intercambio. En tal sentido la propuesta principal era que –en contra de lo postulado según la teoría en general, y en particular según la teoría clásica del comercio internacional– existía una tendencia secular a la baja en los precios relativos de las exportaciones latinoamericanas, propuesta ésta que también fue hecha, de manera paralela, por H. Singer,⁶⁹ y que dio lugar a la llamada "tesis Prebisch-Singer".

⁶⁸ Desarrollos nuestros al respecto, están en Estay [1990], [1994] y [2006].

⁶⁹ En el caso de Hans W. Singer, en 1948 elaboró un estudio para las Naciones Unidas en el cual planteaba la tendencia al deterioro de los términos del intercambio para los países atrasados, y dos años después publicó un artículo sobre el mismo tema, en el cual plantea la siguiente síntesis:

En los primeros documentos de la CEPAL, el deterioro de los términos del intercambio se vinculaba con el movimiento cíclico, postulándose que en la "creciente" los precios primarios suben más que los finales, en tanto que en la "menguante" ocurre lo contrario y de manera más acentuada, por lo que los precios de los bienes primarios van tendiendo a deteriorarse. Según dicha argumentación, esa tendencia se debería a la menor capacidad de organización y de resistencia de los trabajadores de la periferia respecto de los del centro, cuestión en la cual influiría el "sobrante de población" existente en nuestros países, con la consecuencia de que durante la "creciente" el incremento de salarios es mayor en el centro que en la periferia, en tanto que durante la "menguante" la caída salarial es mayor en la periferia. El resultado final, es que durante las caídas cíclicas las presiones por disminuir los precios se trasladan finalmente hacia los salarios de las economías periféricas, con lo cual el conjunto de esas economías termina cediendo incluso los frutos obtenidos de su propio progreso técnico.

Tanto en los documentos iniciales, como en otros posteriores, se desarrolló una línea paralela de explicación del deterioro de los términos del intercambio, en la cual el énfasis estaba puesto en los menores ritmos de incremento que tendría la demanda de productos primarios, y por tanto, de las exportaciones de la periferia, respecto de la demanda de productos finales, esto es, de las importaciones de la periferia. Según esta línea de explicación, ese distinto comportamiento se debería a la menor proporción en que los productos primarios van interviniendo en la producción de los bienes finales (por un mejor aprovechamiento de las materias primas y/o por la tendencia a sustituirlas por productos sintéticos); a las restricciones impuestas por el centro al ingreso de las exportaciones de la periferia; a la acción de la "Ley de Engel" aplicada en sentido amplio, según la cual los incrementos del ingreso per cápita se van acompañando por incrementos cada vez menores de la demanda de productos primarios; etc.

En lo que respecta a los obstáculos que internamente se oponían al desarrollo latinoamericano, lo central era la existencia de un rezago estructural de la periferia respecto al centro, que al no ser superado daba pie a la continuidad del deterioro de los términos del intercambio y, en general, a la permanencia de los efectos negativos asociados a un sistema mundial estructurado sobre la base de las relaciones centro-periferia. Bajo esa perspectiva, algunas de las principales expresiones de dicho rezago serían:

“En resumen , pues, la posición alcanzada hasta el momento, la especialización de los países subdesarrollados en la exportación de alimentos y materias primas a los países industrializados, en gran medida como resultado de la inversión por parte de estos últimos, ha sido desafortunada para los países subdesarrollados, por dos razones : (a) porque elimina la mayor parte de los efectos secundarios y acumulativos de las inversiones para el país en el cual la inversión tiene lugar [...], y (b) porque desvía a los países subdesarrollados hacia los tipos de actividad que ofrecen menos margen para el progreso técnico, de economías internas y externas adoptadas por ellos mismos, y frena en el curso de su historia económica a un factor central de radiación dinámica el cual ha revolucionado la sociedad en los países industrializados. Pero hay un tercer factor incluso de mayor importancia, que por la especialización exportadora de alimentos y materias primas ha reducido los beneficios del comercio exterior y la inversión extranjera a los países subdesarrollados. Este tercer factor se refiere a la relación de intercambio.

“Es un hecho histórico que, desde los años setenta [del siglo XIX, JE] la evolución de los precios se ha dado en gran medida contra los vendedores de alimentos y materias primas, y en favor de los vendedores de artículos manufacturados. Las estadísticas están abiertas a la duda y a la objeción en detalle, pero la historia general que cuentan es inconfundible.” [Singer, 1950: 477]

- La existencia de una "heterogeneidad estructural" en las economías de la región, que resultaba de una penetración desigual de la tecnología en los distintos sectores y en particular en la producción primaria y las actividades artesanales, lo que llevaba a que en esos sectores se concentrara un "sobrante de población" que trabajaba con muy bajos niveles de productividad.
- La incapacidad de las actividades de exportación para dar ocupación a ese "sobrante de población", cuyo incremento además era empujado por elevados ritmos de crecimiento poblacional.
- El escaso caudal de conocimientos técnicos, y de capacidades para aplicarlos a la producción, que se da en América Latina, lo cual está vinculado a la insuficiente capacidad de ahorro de la región, al mal uso que se hace de ese ahorro y al carácter exógeno de las tecnologías utilizadas.

A lo anterior, habría que agregar que la identificación que el pensamiento cepalino realizó de los obstáculos internos y externos que se oponían al desarrollo latinoamericano, y el cuestionamiento a los automatismos del mercado que empujaban a la persistencia de esos obstáculos, lo condujo a postular la necesidad de una activa intervención estatal, que a través de la planeación y haciendo uso de alicientes y desalientos sobre los agentes, permitiera resolver aquellos problemas a los que el libre juego de las fuerzas económicas no había podido dar solución.

Bajo esa perspectiva, y dejando de lado por ahora lo referido a la integración regional, la acción estatal debía encaminarse al logro de los siguientes objetivos principales:

- La industrialización. Dada la incapacidad de las exportaciones primarias para constituirse en el factor dinamizador de la economía, como lo habían hecho en el pasado, la industrialización se constituía en el principal medio para que se incrementaran los niveles de productividad y de ingreso y para la absorción del "sobrante de población".
- La sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones. Un objetivo central que debería ser alcanzado, sería que el desarrollo económico no se viera frenado por la menor disponibilidad de divisas que iba resultando del deterioro de los términos del intercambio. Para ello, los esfuerzos deberían dirigirse por una parte, y dadas las diferencias de elasticidad-ingreso a las que ya hicimos referencia, a la producción nacional de los bienes que antes se importaban y por la otra al incremento de las exportaciones industriales.
- La protección. En distintos documentos, se ubicó a la protección como un acompañante obligado del desarrollo, ya que sólo que a través de ella se evitaría que la menor disponibilidad de capital, y los menores niveles de productividad de los países periféricos, empujaran a una industrialización lograda a costa del deterioro de los salarios. Bajo esa perspectiva, se cuestionó a la concepción clásica de "empresa antieconómica", a los supuestos efectos depresivos de la protección sobre el comercio internacional y a la validez del concepto de "reciprocidad" como criterio rector de dicho comercio.

- La cooperación internacional. También en el terreno de las relaciones internacionales, se postulaba la necesidad de modificar el curso espontáneo de la economía, en este caso a través de la cooperación internacional. Ubicando como centro de sus preocupaciones a la generación y retención del progreso técnico en los países periféricos, es posible identificar tres grupos de objetivos de la cooperación, que se corresponderían con las tres modalidades que ella debería asumir, las cuales por cierto intentaron ser desarrolladas por Prebisch desde la UNCTAD cuando asumió la dirección de dicha institución de 1964 a 1969: por una parte, las políticas de asistencia técnica apuntarían a un mayor progreso técnico generado en la periferia, lo que se lograría por un mejor aprovechamiento de los recursos existentes; por otra parte, las políticas de cooperación comercial, buscando con ellas frenar el deterioro de los términos del intercambio y evitar que el progreso técnico obtenido en la periferia fuese absorbido por el centro; y, en tercer lugar, las políticas de financiamiento, que permitirían compensar aquel deterioro que no hubiese sido evitado por la cooperación comercial, al ampliar los recursos disponibles para la capitalización de las economías de la región.

III.2.2.- La ubicación de la integración en el modelo ISI, y las tareas para avanzar hacia ella.

Tanto del marco teórico general sobre el funcionamiento de las economías latinoamericanas, como de los objetivos básicos que deberían buscarse para encauzar dicho funcionamiento, que en las páginas previas hemos esbozado muy brevemente, se derivaban un conjunto de tareas que le correspondían a la integración regional –y a las que nos referiremos a continuación–, a lo cual se sumaban otras situaciones que en distintos sentidos empujaban también a centrar la atención en dicha integración

Por una parte, los escasos vínculos que tenían entre sí las economías de la región, cuyas relaciones externas estaban concentradas con Europa –si bien con una clara tendencia descendente– y, de manera creciente, con los Estados Unidos. En tal sentido, en el Cuadro III.4 se entregan cifras para distintos años del periodo 1900-1959, respecto de la composición por destino de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas, y en él se ve que las exportaciones intrarregionales eran un porcentaje marginal, que además iba en descenso en los años cincuenta.

CUADRO III.4								
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, VARIOS AÑOS ENTRE 1900 Y 1959								
	1900	1913	1928	1935	1938	1948	1953	1959
Participación de A Latina y El Caribe en las Exp. Mundiales	6.3	8.1	9.0	8.7	7.5	11.3	9.3	7.2
Destino de las Export. de ALC	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
- EE.UU.	32.1	30.5	33.8	30.5	30.1	37.2	47.3	44.7
- A. Latina	6.6	6.1	7.3	6.4	6.2	9.3	9.5	8.4
- Europa Occidental*	51.2	52.4	52.0	47.9	46.1	31.5	25.7	29.3
- Otros Países	10.1	11.0	6.9	15.1	17.6	22.0	17.5	17.6
* Austria, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca, Francia, Alemania (desde 1948 datos para la Rep. Federal), Grecia, Italia Holanda, Reino Unido, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y Turquía.								
UNStat, cifras históricas: http://unstats.un.org/unsd/trade/imts/historical_data.htm								

A ese bajo y decreciente nivel del comercio intrarregional, se agregaban al menos otros cuatro rasgos presentes en dicho comercio, que no aparecen en el Cuadro III.4, los cuales según veremos fueron siendo destacados por la CEPAL, y que apuntaban también a la necesidad de redefinir y potenciar los vínculos comerciales entre los países de la región: i) la mayor parte del escaso comercio intrarregional se realizaba entre un pequeño número de países, particularmente entre Argentina y Brasil, con un peso también importante de las exportaciones venezolanas de petróleo a la región; ii) la mayoría de los intercambios intrarregionales se daban en el marco de convenios bilaterales, los cuales deformaban los flujos de comercio y los concentraban en movimientos entre las parejas de países firmantes;⁷⁰ iii) del comercio intrarregional, y en particular de los convenios bilaterales, iban resultando algunos países permanentemente deficitarios, y por tanto deudores, y otros países permanentemente superavitarios, y por tanto acreedores, lo que por fuerza iba deprimiendo los intercambios y, iv) el comercio de productos manufacturados entre los países de la región era prácticamente nulo, reproduciéndose en ese ámbito el sesgo exportador hacia las materias primas que estaba también presente en el comercio con los países desarrollados.

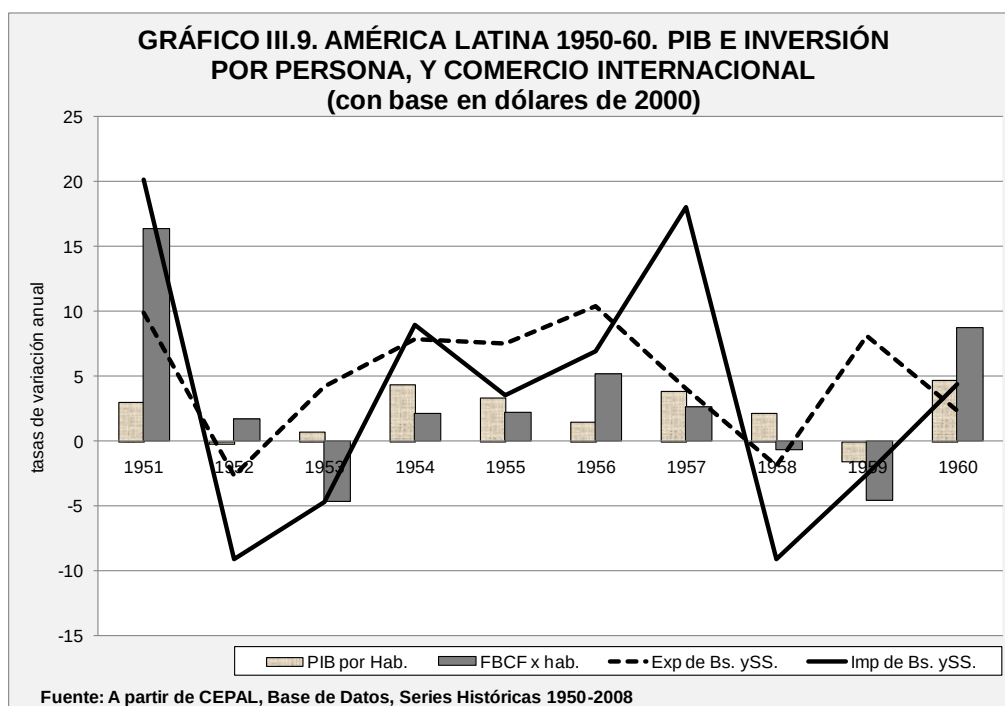
Por otra parte, si bien en la inmediata posguerra las economías latinoamericanas habían logrado un ritmo relativamente alto de crecimiento de la actividad económica, en el transcurso de los años cincuenta su situación fue deteriorándose, en particular con el freno del auge exportador que para ellas significó la finalización de la guerra de Corea, a lo que se agregaban las caídas cíclicas recurrentes de la economía estadounidense las cuales, si bien según ya vimos distaban mucho de la gravedad que llegarían a tener desde los años setenta en adelante, tenían claros impactos en las economías de la región, llevando a reducciones en el comercio cuya duración con frecuencia era mayor a los lapsos de deterioro de la economía de los Estados Unidos.

El resultado de todo ello, fue que en los años cincuenta se hicieron evidentes las debilidades estructurales del patrón productivo y de exportaciones de las economías de la región, así como las bruscas fluctuaciones asociadas a él, acentuándose sobre todo en la segunda mitad de esa década la necesidad de introducir cambios en dicho patrón, como parte de los cuales se iría incluyendo el énfasis en la integración regional.

Respecto a ese comportamiento del patrón productivo y exportador, en el Gráfico III.9 se presentan para los años cincuenta las tasas de crecimiento promedio en la región, del PIB y de la formación bruta de capital fijo por persona, así como de las exportaciones e importaciones totales, y en él se observan las fuertes fluctuaciones y las caídas ocurridas en esas tasas durante dicha década, las que incluyeron disminuciones absolutas de todas esas

⁷⁰ Una síntesis de los dos rasgos recién mencionados, la plantea Ovsejevich [1964: 53] en los siguientes términos: “A pesar de que los diversos países latinoamericanos podían complementar sus economías, ellos no lo hacían. Todo el comercio interregional representaba, al año 1955, un valor total de 859 millones de dólares, es decir un 11 % del total, porcentaje extremadamente limitado. Y más aún, ese pequeño intercambio se reduce casi exclusivamente a los siete países meridionales (87 %), y en su gran parte a Argentina y Brasil (en conjunto, el 63 % del total de las importaciones procedentes de América Latina). Son también estos siete países, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, los que obtienen de América Latina proporciones mayores de sus importaciones totales [...] La concentración del comercio interlatinoamericano en pocos países, es debido, fundamentalmente, a que sus países se regían por convenios bilaterales, lo cual limitaba el intercambio, a la vez que era origen de corrientes deformes..”

variables en 1952 y en 1958, y en particular caídas muy profundas –cercasas al 10 por ciento– para las importaciones en esos dos años, así como tasas también negativas para dichas importaciones y para la inversión por persona en 1953 y 1959.



Al bajo nivel de las relaciones intrarregionales, y a los problemas presentes en el funcionamiento de las economías de la región, se sumó como tercer elemento lo referido a la puesta en marcha de la integración europea y a los debates y análisis que precedieron y acompañaron a esa puesta en marcha, lo que incluyó la incorporación –ya revisada en el capítulo anterior de este texto– del artículo XXIV del GATT de 1947 que permitía, como excepción al principio de “Nación más favorecida”, la constitución de zonas de libre comercio y uniones aduaneras, abriendo así la posibilidad de acuerdos comerciales entre grupos de países, que no violaran la normativa del GATT.

Además del papel de referente que la experiencia europea pasó a tener desde los años cincuenta en adelante para los procesos de integración en el resto del mundo, incluida América Latina, lo que interesa destacar es que la planeación y puesta en marcha de las primeras comunidades europeas dio lugar a un conjunto de teorizaciones, de las cuales se nutrieron parcialmente las formulaciones sobre la integración desarrolladas en Latinoamérica, si bien argumentaremos que dichas formulaciones tuvieron también un sello propio, derivado de las condiciones específicas de la región en las cuales dicha integración se insertaba.

En las teorizaciones formuladas en el contexto de la integración europea, elaboradas en su gran mayoría desde la perspectiva del análisis económico tradicional, se asignaban diversos contenidos a la integración económica, y ella era ubicada en el contexto de la teoría dominante del comercio internacional, la cual a su vez formaba parte de las teorías del

equilibrio.⁷¹ Así, a través de los trabajos y debates de autores como Viner [1950], Meade ([1953] y [1955]), Lipsey ([1957] y [1960]), Balassa [1961] y Johnson [1957, 1960, 1960a y 1965], entre otros,⁷² tomó cuerpo la “Teoría de las Uniones Aduaneras”, que incluía la identificación de las conocidas cinco etapas de la integración (área de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total), girando en torno de las ventajas y desventajas de la unión aduanera, asociadas a la creación y desviación de comercio respectivamente y que, en términos del impacto positivo esperable sobre el bienestar, ubicaba a dicha unión –en tanto liberalización parcial del comercio– como un “subóptimo”, o segunda mejor alternativa, respecto del “óptimo” representado por el libre comercio global.

Desde esa perspectiva, dado que la maximización del bienestar que por la vía de una asignación óptima de recursos supuestamente se deriva del libre comercio no era obtenible en el corto o mediano plazos, la unión aduanera constituía un paso en esa dirección, pero en las versiones iniciales de la Teoría de las Uniones Aduaneras –y sobre todo en las formulaciones de Jacobo Viner–, ello dependía de que la Unión no implicara que los países participantes desplazarán su demanda de importaciones desde fuentes de menor costo hacia fuentes de mayor costo, aspecto éste que fue siendo revisado y complementado por otros autores, los cuales cuestionaron algunos de los supuestos y de las conclusiones de Viner sobre las condiciones que darían lugar a una desviación de comercio, incluyeron los efectos de la Unión Aduanera ya no sólo sobre la producción sino también sobre el consumo, y tendieron en general a ampliar el rango de situaciones posibles bajo las cuales la Unión Aduanera daría lugar a la creación de comercio.

En esos cuestionamientos, así como en desarrollos posteriores, se fueron incorporando consideraciones más cercanas a la realidad, y en particular a la de los países atrasados, ya sea por asumir un escenario no estático sino dinámico, en el cual la Unión Aduanera concebida como un proceso podía ir empujando a cambios (por ejemplo, disminución de costos por economías de escala), o ya sea por considerar para la Unión objetivos que iban más allá de la sola búsqueda del libre comercio, incorporándose el objetivo de generación

⁷¹ En tal sentido, en un texto de 1965 titulado “¿Quién integra? ¿En beneficio de quién se realiza la integración?”, Françoise Perroux desarrollaba una crítica a la respuesta que las teorías del equilibrio dan a esas preguntas. Según esas teorías, y en particular según el “equilibrio walrasiano-paretiano”, el que integra es el mercado y los beneficios de la integración son para todos, ante lo cual Perroux argumentaba la necesidad de considerar la “red de poder”, la “red de información” y la “red de intercambios”, y no asumir sólo la tercera, enviando a las otras dos al mundo de lo “extraeconómico”, ya que “sólo cuando las unidades son iguales en poder e iguales en información puede decirse que el libre intercambio de bienes y servicios entre ellas proporciona a cada una el máximo de satisfacción posible [...]”. [Perroux, 1965: 16-17]

En una parte anterior del mismo texto, al presentar su respuesta a las interrogantes del título, entre otros puntos planteaba lo siguiente: “La repartición de las naciones integradas, de los beneficios de su integración no posee ni siquiera una metodología firme e incontestable. Tampoco la tiene la repartición de los frutos de la integración entre los grupos o clases sociales en cada nación de la región mundial examinada. La ventaja que una nación extrae de la integración, ¿A dónde va principalmente? ¿a las ‘partes superiores de la sociedad’ (Stuart Mill) o bien al mundo del trabajo? Si va a ambos, ¿en qué proporción y cómo? ¿Existen cuasi mecanismos que hacen participar al mundo del trabajo de los beneficios de la integración? ¿Puede esta participación ser igualmente esperada, tanto por la agricultura como por la industria, tanto por las poblaciones rurales como por las zonas de concentración industrial?” [Perroux, 1965: 11]

⁷² Partes de varios de los materiales recién mencionados, fueron publicadas en español en Andic y Teitel [1977], y el libro de Bela Balassa fue publicado en español por UTEHA, México, 1980.

de “bienes públicos” tales como el ahorro de divisas, el mejoramiento de los precios del intercambio, el aumento en la capacidad de negociación internacional, la formación de capital y, especialmente, el logro del desarrollo industrial.

En esa dirección aparecieron varios textos, entre ellos los de Meier [1960], Allen [1961], Johnson [1965], Cooper y Massel [1965] y Mead [1968]), que tenían una mayor pertinencia para economías como las de América Latina, y que fueron seguidos por otros en los cuales se introducían, desde la perspectiva de las necesidades de los países en desarrollo, rectificaciones incluso a las categorías y propuestas básicas la Teoría de las Uniones Aduaneras, como fue la conclusión de Andic *et.al* [1977] de que para estos países la discusión debería centrarse ya no en la creación y desviación de comercio, sino en la creación y desviación de **desarrollo**, o la propuesta de Linder [1977] acerca de una desviación **eficiente** de comercio que resulta de disminuir importaciones de bienes no indispensables procedentes de los países desarrollados, consideraciones todas éstas que tuvieron influencia en las teorizaciones que sobre la integración se desarrollaron en América Latina.

Así, es en el contexto de las tendencias y las formulaciones que hemos descrito en las páginas previas del presente apartado, que la integración fue siendo incluida en las elaboraciones teóricas, en las definiciones generales y en las propuestas de políticas sobre el desarrollo latinoamericano, elaboradas en la región por la CEPAL. Al seguimiento de esa inclusión del tema de la integración en las formulaciones sobre el modelo ISI, que se fue plasmando a través de distintos textos producidos en el ámbito de la Comisión, está dedicado lo que resta del presente apartado.

Ya desde los primeros documentos, que hemos asociado a los planteamientos básicos de la propuesta cepalina, fue identificándose la necesidad de la integración regional, ubicándola en relación a los problemas que enfrentaba la industrialización lo cual, según el balance de la propia Comisión respecto de las prioridades de trabajo que desde el comienzo de los años 50 se definieron para avanzar hacia la integración, la llevó a centrar la atención en “una liberalización gradual del sistema bilateral de pagos y la organización de un mercado regional” [CEPAL, 1957c: 1], de tal modo que esos dos elementos fueron dando lugar, desde el final de los años cuarenta y a lo largo de la siguiente década, a un conjunto de trabajos por parte de la Comisión en los cuales, según veremos, se fueron definiendo como objetivos a alcanzar los de una Unión de Pagos y un Mercado Común.

En dichos trabajos –de los cuales exceptuaremos por ahora los textos de apoyo al “Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano”, al que nos referiremos posteriormente⁷³–, hubo un claro énfasis inicial en la necesidad de redefinir los mecanismos de pagos que predominaban sobre todo en el comercio entre los países suramericanos.

En ese sentido, en el apartado titulado “Quiebra del sistema multilateral”, del *Estudio Económico* de 1949, se destacaba que el “quebrantamiento del multilateralismo” tenía

⁷³ No incluiremos por ahora lo referido a la integración entre los países centroamericanos, respecto de la cual a lo largo de los años cincuenta se fueron generando distintas iniciativas y documentos que al final de esa década dieron lugar a la creación del Mercado Común Centroamericano, dado que lo que nos interesa destacar en lo que resta de este apartado son las propuestas cepalinas referidas a la integración para el conjunto de América Latina.

como elemento básico al funcionamiento del “centro cíclico principal”, que acarreaba desequilibrios persistentes en general, incluida América Latina y otros países de la periferia, dado que la economía estadounidense –a diferencia del “viejo centro británico”– no respondía a sus incrementos de exportaciones con incrementos rápidos y equivalentes en sus importaciones, impidiendo la reconstitución de las reservas monetarias de sus contrapartes comerciales. Esos desequilibrios, al disminuir la liquidez internacional ejercían un efecto depresivo sobre el comercio internacional obligando a reducir dicho comercio entre los distintos países y a “urdir un sistema complicado de arreglos bilaterales de compensación”, ante lo cual “comienza a realizarse en Europa un esfuerzo deliberado para suprimir el bilateralismo, mediante la Unión de Pagos”. [CEPAL, 1951: 44]

Esas dificultades, derivadas de la falta o la lentitud de respuesta de la economía estadounidense frente a sus superávits comerciales, al sumarse a un menor dinamismo general de las exportaciones de los países de la región, implicó una severa restricción en éstos de oro o monedas convertibles en oro, afectando el intercambio entre los países latinoamericanos, por lo cual “hubo también de acudir en este caso a los convenios bilaterales, para mantener o tratar de desarrollar el comercio recíproco”, pero “estos expedientes entrañan desventajas, a veces muy serias, en parangón con el régimen multilateral de otros tiempos”, agregando a continuación: “Conviene subrayar, no obstante, que por lo general se trata de meros convenios de pagos, concertados con un sentido transitorio o circunstancial, en los cuales no aparece perceptiblemente el designio de dar al comercio entre los países latinoamericanos, especialmente entre los limítrofes, un ordenamiento permanente y adecuado a las nuevas condiciones de la economía internacional.” [CEPAL, 1951: 45]

Y en el mismo Estudio, en un apartado posterior titulado “Consecuencias del desnivel de ingresos y productividad en el comercio recíproco latinoamericano”, se revisa cómo dicho desnivel “en unión de otros factores, ha constituido uno de los obstáculos para el entendimiento económico recíproco, especialmente entre países limítrofes”, impidiendo incluso que la unión aduanera amplíe los mercados estrechos y permita la producción en gran escala, y empujando a situaciones en que “dado el desequilibrio y escasez de divisas que aqueja a casi todos ellos, cualquier país latinoamericano podría emplear el producto de un exceso de ventas a otro país de la América Latina en importar bienes de capital desde los centros por ejemplo, sustrayendo así aquel producto al intercambio recíproco”.

Y a continuación se agrega:

“Como se dijo en otro lugar, los convenios bilaterales se han propuesto con frecuencia evitar estos resultados. El carácter de estos convenios ha sido más bien transitorio. Pero no han perseguido un fin de más largo alcance como sería estimular el intercambio industrial, asegurando en un país mercado para ciertos productos industriales de otro, a cambio de concesiones recíprocas de equivalente cuantía.

“Poco es lo que se ha explorado este camino. Mientras tanto, ocurre generalmente que en el proceso de industrialización, cada país está tratando de desarrollar a un lado de la frontera producciones industriales y agrícolas análogas a las desenvueltas en el otro lado, en desmedro de la especialización y de la amplitud de los mercados.” [CEPAL, 1951: 88]

La preocupación por avanzar hacia convenios multilaterales de pagos, reflejada en las citas que hemos transcrito del *Estudio Económico 1949*, ya desde el Primer Periodo de Sesiones de la CEPAL –en junio de 1948–, a partir de propuestas de Perú, Brasil y Chile, se tradujo en una resolución para que el Secretario General de la Comisión “trasmita al Fondo Monetario Internacional el pedido de que se realice un estudio sobre la practicabilidad y conveniencia de establecer, a la mayor brevedad posible y en calidad de medida de transición, un sistema de compensación multilateral de pagos internacionales, tanto entre los países latinoamericanos, como entre ellos y los demás países del mundo”. [CEPAL, 1948]⁷⁴

En respuesta a dicha solicitud, el FMI elaboró el estudio *Compensación Multilateral de Pagos Internacionales en América Latina*, en el cual se estimaba que “en 1948, acaso la mitad del comercio entre las naciones de la América Latina y los tres cuartos o más del mantenido entre ellas y Europa, se llevaba a cabo en forma de convenios bilaterales”⁷⁵ y se planteaba que “los convenios pactados para reducir los pagos, mediante intercambios equivalente, constituyeron un factor de limitación del comercio” [CEPAL, 1949a: 40], a pesar de lo cual los autores, refiriéndose a su texto declaraban que “no se ha considerado de utilidad, en este momento, estudiar en detalle la aplicación práctica de una unión amplia de compensaciones”, limitándose en el documento a proponer, para el comercio entre los países de la región, “algunas posibilidades de nivelación triangular, cuyo funcionamiento debe ser relativamente sencillo y permitir la previsión de casi todas sus consecuencias inmediatas” [CEPAL, 1949a: 42].

Así, en su apartado de “Sumario y Conclusiones” el estudio del FMI concluía lo siguiente:

⁷⁴ Así también, en ese primer periodo el tema de “Convenios aduaneros entre los países latinoamericanos” formó parte de la agenda de discusión, y se presentó una propuesta al respecto por parte de Ecuador, acordándose postergar el debate sobre el tema, lo que quedó plasmado como resolución en los siguientes términos: “La Comisión Económica para América Latina, considerando que una unión aduanera latinoamericana puede afectar en forma importante las relaciones comerciales entre los países de este Continente, y que existe una escasa documentación estadística acerca de la materia, resuelve aplazar la deliberación sobre este trascendental problema hasta el próximo período de sesiones, en el cual la Comisión podrá utilizar el Estudio Económico de América Latina para enriquecer su información y adoptar las disposiciones convenientes.” [CEPAL, 1948; 15]

⁷⁵ Al respecto, una estimación distinta fue presentada en el apartado “Importancia del comercio interlatinoamericano en compensación” del *Estudio del comercio interlatinoamericano*, que volveremos a mencionar, según la cual para los países suramericanos la participación del comercio compensado en el total del comercio entre ellos fue de 73.4 por ciento durante 1946-51, de 62 por ciento en 1952 y de 70.5 por ciento en 1953, y si del cálculo se sustraen los pagos por petróleo “que suelen liquidarse en dólares y a veces en libras esterlinas”, los correspondientes porcentajes se elevaban a 83.2, a 82.5 y a 90.7 por ciento. [CEPAL, 1956: 117-121]

Otra estimación fue presentada por el Gerente General del Banco Central de Paraguay, en su discurso en la sesión inaugural de la reunión del “Grupo de Trabajo de Bancos Centrales sobre Régimen de Pagos Multilaterales”, celebrada en Uruguay del 29 de abril al 10 de mayo de 1957; según dicho funcionario “[...] como se sabe el comercio entre los países de la América del Sur, viene realizándose en su mayor parte sobre la base de unos 15 convenios de pagos. Los déficits de este intercambio se atienden mediante créditos recíprocos que suman unos 83 millones de dólares en cada sentido. Estudiadas en particular las cifras del comercio que a base de cuentas bilateralmente compensables realizan, Uruguay, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, y el Paraguay, la proporción compensable se ha calculado en un 85 por ciento sobre un comercio total de aproximadamente 861 millones de dólares en 1955 [...]” [Chamorro, 1957].

“Un sistema comprensivo de compensación multilateral dentro de la América Latina (o entre la América Latina y Europa), sería indudablemente un complicado experimento, que significaría mucho trabajo y mucha organización. Surgirán, en varias direcciones, muchos resultados difíciles de prever, algunos de los cuales podrían no ser beneficiosos. Entre las dificultades técnicas a resolver habría que contar la multiplicidad de tipos de cambio, el uso que se dé a las utilidades en divisas extranjeras que procedan de empresas de exportación pertenecientes a extranjeros, y la falta de una tradición de colaboración estrecha entre los bancos centrales. El esfuerzo que implicaría resolver estas cuestiones, casi seguramente, vendrá a resultar desproporcionado por los beneficios que se obtuvieran. Para un futuro inmediato, la perspectiva más prometedora, acaso consistiera en explorar las posibilidades de la compensación tripartita y de un mayor empleo de la libra esterlina” [CEPAL, 1949a: 62]

Con base en ese estudio, que tuvo un tono claramente pesimista respecto de un posible mecanismo multilateral de pagos para la región, en su segundo Periodo de Sesiones la CEPAL no aprobó una propuesta de Uruguay referida a un “Proyecto de creación de la Organización Internacional Americana de Cooperación Económica”, cuyo contenido básico consistía en “la libre convertibilidad de las monedas de los países participantes y en la compensación de sus pagos internacionales”, limitándose a acordar la realización de nuevos estudios para “explorar la posibilidad de acuerdos de compensación multilateral de pagos internacionales de carácter parcial, entre países latinoamericanos y entre éstos y otros países.” [CEPAL, 1949b]

En correspondencia con lo anterior, a partir del tercer Periodo de Sesiones de la CEPAL, realizado en junio de 1950, en lo referido a la integración regional la atención se desvió transitoriamente del tema de los acuerdos de pagos⁷⁶ y se trasladó hacia el comercio intrarregional, cuyas posibilidades de crecimiento fueron siendo analizadas en ese y en los siguientes Periodos de Sesiones de la Comisión, dando lugar a varias resoluciones tomadas en dichos periodos, a mandatos para la elaboración de trabajos sobre el tema, a la recepción de estudios elaborados por la Secretaría⁷⁷ y a recomendaciones a los gobiernos para que priorizaran el comercio entre los países de la región.⁷⁸

⁷⁶ Una excepción a ese desvío de la atención que se venía dando al problema de los convenios bilaterales de pagos, fue el estudio que la CEPAL solicitó a Robert Triffin, titulado *Posibilidad de realizar operaciones multilaterales de compensación entre países latinoamericanos y europeos mediante las facilidades de la Unión Europea de Pagos*, el cual fue circulado en marzo de 1953. En dicho estudio, se revisaban las desventajas del bilateralismo que prevalecía en el comercio entre los países de América Latina y los de Europa y, ante las escasas perspectivas inmediatas de “lograr la solución ideal del problema [que] sería la restauración de un multilateralismo de amplitud mundial”, y luego de evaluar otras posibilidades, proponía “la concesión a los países latinoamericanos de algunas, o todas, las facilidades ofrecidas por el sistema de compensación de la Unión Europea de pagos, sin incluirlos por ello en los otros aspectos del Acuerdo de la Unión Europea de Pagos o de la Organización de Cooperación Económica Europea [CEPAL, 1953:10]. De dicho estudio no se derivaron acciones de ningún tipo, si bien en 1955, en el llamado “Club de La Haya”, Brasil coordinó sus convenios de pago con varios países europeos y al año siguiente hizo lo mismo Argentina con el llamado “Club de París”.

⁷⁷ En tal sentido, por ejemplo, para ese Tercer Periodo de Sesiones la Secretaría de la CEPAL preparó un documento titulado *Tendencias del comercio internacional y de la política comercial en los países de la América Latina*, en cuya primera parte se incluía un apartado de “Comercio Intrarregional” y en la segunda parte se identificaban distintas causas que entorpecían el comercio entre los países de la región. En dicho

Así, en ese tercer período, se encargó al Secretario Ejecutivo la elaboración de un estudio sobre el comercio entre los países de la región, del cual una primera versión se presentó en el quinto Período de Sesiones (realizado en Río de Janeiro, en abril de 1953), ampliándose allí el mandato para que el estudio abarcara más aspectos, y en el siguiente año circuló la versión final del documento, con el título *Estudio del Comercio Interlatinoamericano y sus perspectivas. Zona Sur de América Latina*.

En ese Estudio, que estuvo centrado en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay,⁷⁹ una primera parte “examina los elementos centrales del comercio exterior intrazonal y señala algunos de los obstáculos de orden general que deberían ser removidos, para que ese comercio pueda emplearse apropiadamente como órgano de contacto de las economías nacionales a que sirve de vínculo” –incluyendo esa primera parte un capítulo dedicado a la “Estructura de Pagos”–, en tanto que la segunda parte “se refiere en particular a la situación de algunos productos alimenticios y materias primas de interés industrial, que son o podrían ser objeto de intercambio entre los países de la zona sur” [CEPAL, 1954: 4], dedicando para ello un capítulo del Estudio a cada uno de los siguientes productos: trigo, azúcar, ganado vacuno, hierro y acero, cobre y salitre.⁸⁰

A lo anterior, cabría agregar que en ese mismo año de 1954, en la parte titulada “La política comercial y el Desarrollo Económico”, del Informe presentado por la CEPAL ante el

documento, ya aparece un tema que según veremos tomaría después mayor fuerza, referido a la complementación industrial, referido en este caso a industrias de exportación complementarias: “[...] la posibilidad de expandir el comercio dentro del área, por medio de una mayor integración de los planes de desarrollo económico, merece consideración y estudio. Esto ofrecería la posibilidad de desarrollar nuevas industrias de exportación recíprocamente complementarias, que abrieran amplios mercados, muchas veces necesarios para aumentar la productividad por obrero y disminuir los costos de producción y distribución”. [CEPAL 1950: 50]

⁷⁸ A modo de ejemplo, entre las resoluciones de la CEPAL en ese Tercer Período de Sesiones, estuvo la siguiente: “Teniendo en cuenta que la limitación de los mercados internos es uno de los obstáculos más importantes en el desarrollo de la producción de los países latinoamericanos RECOMIENDA a los Gobiernos latinoamericanos que [...] tengan en cuenta las posibilidades de expansión de la demanda mediante el intercambio recíproco, a fin de lograr una mejor integración de sus economías y un más elevado desarrollo de su productividad y de su ingreso real”. [CEPAL, 1950a]

⁷⁹ Según se indica en el Estudio, para esos siete países “sus territorios ocupan una zona geográfica de características naturales disímiles y a la vez complementarias, que han permitido desarrollar dentro de ella un intercambio que representa, en valores, más de las cuatro quintas partes del comercio inter-latinoamericano”, agregando más adelante que “sólo por razones de tiempo y de método se circunscribe por ahora este estudio a la zona de América Latina donde se concentra la mayor parte de su comercio”. [CEPAL, 1954: 3]

⁸⁰ En relación a las posibilidades de complementación productiva, en el capítulo inicial del Estudio, titulado “Resumen de los resultados de la investigación”, se plantea lo siguiente: “Es obvio que para el comercio de materias primas, los acuerdos de complementariedad, referidos a bienes determinados, podrían fomentar la especialización y con ésta, elevar la demanda a niveles sustancialmente mayores que los que mantienen las industrias nacionales aisladas, o crear fuentes latinoamericanas de abastecimiento en mercancías cuya producción, para el sólo mercado interno, exige inversiones desproporcionadas a la capacidad nacional de consumo [...] Fácil es imaginar la importancia de los valores que se añadirían al comercio interlatinoamericano si la complementariedad y la especialización consiguiera [...] permitiera desarrollar algunas industrias en escala regional”. Y más adelante, se agregaba: “La complementariedad en ciertos ramos de la actividad manufacturera, como en el caso de las materias primas, abriría camino a la solución de problemas técnicos y financieros difícilmente accesible al sólo esfuerzo nacional y ayudaría a trasponer la frontera, sobre la base de arreglos multilaterales, a industrias capaces de transformarse en elementos lucrativos de la economía regional”. [CEPAL, 1954: 8]

Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA—que ya hemos citado—, un apartado estaba referido a la “Liberalización del comercio interlatinoamericano” y en él se planteaba que “la industrialización se está desarrollando en compartimientos estancos y es muy escaso el intercambio de productos industriales entre los países latinoamericanos” por lo cual, cuando se avanza hacia la producción de “artículos que sólo pueden económicamente en gran escala, y ello rebasa el mercado nacional, se impone la necesidad del comercio recíproco entre los países latinoamericanos”, agregando a continuación que no sería suficiente la liberalización del comercio entre los países de la región “para que surgiera una corriente satisfactoria de intercambio recíproco. Sería indispensable, además, una serie de medidas concertadas entre los países interesados a fin de que en todos ellos se establecieran industrias con vistas a la especialización y que ello se combinara con el intercambio ya existente y su posible estímulo” [CEPAL, 1954a: 78]⁸¹

En el transcurso de los años cincuenta, para los trabajos referidos a la integración regional un hito importante fue la creación Comité de Comercio de la CEPAL, acordada en el sexto periodo de sesiones de la Comisión celebrado en agosto-septiembre de 1955 en Caracas. Al respecto, en la Resolución correspondiente se establece que el Comité se crea con el fin de “procurar la intensificación del comercio interlatinoamericano [...] mediante la solución de los problemas prácticos que lo impiden o entorpecen y la preparación de bases que faciliten negociaciones comerciales”, agregando a continuación: “Para tales fines, el Comité de Comercio se ocupará de la elaboración de fórmulas concretas, armonizándolas con las obligaciones actuales y futuras de carácter bilateral y multilateral de los gobiernos miembros y las revisiones que de ellas pudieran hacerse, y tomando en consideración las condiciones nacionales o zonales”. [CEPAL, 1955b: 29]⁸²

La puesta en marcha de dicho Comité —para el cual al ser creado la CEPAL definió que en su primer período de sesiones debería abordar preferentemente el problema de los pagos—, implicó avances significativos en el tratamiento del tema de la integración, plasmados tanto en los documentos que se elaboraron para su primera reunión, como en relación a los acuerdos que se tomaron en ella.

⁸¹ Y más adelante, en ese mismo apartado del documento, se plantea: “Una de las razones por las que no se desarrolla con mayor amplitud el intercambio recíproco entre un grupo de países con potencialidad para hacerlo es la falta de un sistema de compensaciones multilaterales, y no hay posibilidad de tal sistema mientras no haya intercambio recíproco. Se concibe la posibilidad de emprender simultáneamente modestos arreglos y dejar que la experiencia vaya indicando la manera de ampliarlos y mejorarlos. Pero para ello es indispensable crear un marco adecuado que hoy no existe en la política comercial”. [CEPAL: 1954a: 79]

⁸² En relación a la creación del Comité de Comercio y a lo que se esperaba de él para la integración regional, es pertinente citar un párrafo de la intervención de Raúl Prebisch en el inicio del Primer Período de Sesiones de dicho Comité, al año siguiente de su creación: “Este Comité no es una improvisación. Es una idea que viene de tiempo atrás, puede decirse que desde las primeras sesiones de la CEPAL. Si se ha tardado algunos años en realizarse, el Comité no se ha concretado ni antes ni después del momento en que debía hacerse, pues la Secretaría Ejecutiva, obedeciendo al mandato de los gobiernos, ha podido ahondar en el estudio de los problemas del comercio internacional, y muy en particular en los del comercio interlatinoamericano. Por otra parte, las deliberaciones de la Comisión han sido sumamente fructíferas en estas materias, y creo que ha llegado el momento de pasar de las deliberaciones a la acción concreta en virtud de las grandes posibilidades que en este momento se plantean al comercio latinoamericano. Este Comité está llamado precisamente a aprovechar esas posibilidades” [CEPAL, 1957: 20].

En lo que se refiere a los documentos preparados para la primera reunión del Comité, celebrada en noviembre de 1956, interesa destacar los siguientes:

- Por una parte, en el periodo inmediato previo a la primera reunión del Comité se elaboró el *Estudio del comercio interlatinoamericano* –que ya hemos citado, y cuyo antecedente inmediato fue el Estudio sobre los países sudamericanos arriba mencionado–, en el cual se revisaba tanto la situación prevaleciente respecto del comercio intralatinoamericano, como lo referido a los mecanismos de pagos entre los países.

En lo que respecta al comercio intralatinoamericano, la revisión abarcaba a dicho comercio para el conjunto de la región, para algunos países –Centroamérica y siete países– y para algunos productos, además de un capítulo dedicado al “Transporte Marítimo en América del Sur”. En relación a todo ello, el Estudio entregaba una cantidad importante de información –más de 120 cuadros en el cuerpo del texto, y un Anexo Estadístico de casi 130 páginas–, identificando en detalle los principales rasgos y problemas presentes en el comercio intrarregional y argumentando la necesidad de incrementar dicho comercio. En tal sentido, en la presentación de los “Resultados de la investigación”, se afirmaba: “Cada día es más ostensible en América Latina, que una orientación deliberada en el comercio interlatinoamericano, aportaría elementos útiles para la transformación que, a la economía de sus países, impone el estancamiento de la capacidad para importar, en relación con el desarrollo demográfico. Problemas de capitalización, abastecimiento de materias primas, sustitución de importaciones y baja productividad, serían menos difíciles de resolver si los estados latinoamericanos mancomunaran sus esfuerzos para facilitar la circulación de ciertos productos primarios esenciales, asegurando, además, a determinadas producciones un área comercial mayor que su propio país” [CEPAL, 1956: 1].

En lo que respecta a los mecanismos de pagos, el Estudio incluyó un capítulo sobre “La política de pagos” en el que se revisaba en detalle la información y características generales de dicha política y se examinaban “las posibilidades existentes para superar, por medio de arreglos especiales, los moldes rígidos del bilateralismo dentro de la zona sur de la región” [CEPAL, 1956: 124], identificando algunas de las condiciones requeridas para un mecanismo regional de pagos. Así también en las “Consideraciones finales” de ese capítulo, se destacaba que la situación prevaleciente en los pagos entre los países de la región “no es la más a propósito para el incremento sustancial del tráfico interlatinoamericano de mercaderías y servicios” y que probablemente al comienzo habría que “limitar la órbita geográfica de cualquier arreglo de pagos intrarregionales, basándolo “en la intercolaboración de los siete u ocho países de la zona sur que realizan entre sí, la mayor parte del comercio interlatinoamericano”, para lo cual una dificultad importante era que “los países de que se trata parecen dividirse en dos categorías, los acreedores crónicos y los deudores también crónicos”.

Dada la complejidad de los problemas de pagos a resolver, en dichas “Consideraciones finales” se planteaba “si no sería conveniente aplicar al comienzo medidas alternativas y más modestas”, que prepararan el terreno “para soluciones de mayor alcance”, apuntando en dos direcciones: “la utilidad de concluir arreglos que permitan transferencias triangulares o plurilaterales entre los países latinoamericanos”, y “cierta

coordinación en los métodos de las [...] cuentas [bilaterales] —sobre todo en los criterios aplicados para clasificar mercaderías y servicios según los tipos de cambio diferenciales—, así como en el régimen de paridades y en la concesión y liquidación de créditos”. [CEPAL, 1956: 142-143]

- Por otra parte, también en ese periodo previo a la primera reunión del Comité de Comercio, se encargó a dos consultores externos –Eusebio Campos y José Garrido, que trabajaron en conjunto con Esteban Ivovich, Jefe de Comercio Interlatinoamericano de la CEPAL–, la realización de un estudio “acerca de los problemas de pago y comercio existentes entre los países con mayor intercambio en la parte sur del Continente y los relativos al desarrollo de un mercado regional común en América Latina”. Como parte de ese estudio se realizó una encuesta “en la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, el Paraguay, el Perú y el Uruguay, con el objeto de preparar la documentación necesaria para el primer período de sesiones del Comité de Comercio” [CEPAL: 1956b], del cual se derivaron dos documentos, uno conteniendo las principales conclusiones de dicha encuesta y revisando las posibles soluciones para los problemas que estaban presentes en los mecanismos de pago [CEPAL, 1956a], y el otro, titulado *Los pagos y el mercado regional en el comercio interlatinoamericano. Análisis y Recomendaciones*, analizando también el problema de los pagos, así como lo referido al mercado regional, y presentando orientaciones y sugerencias al respecto [CEPAL, 1956b].

En el apartado de “Recomendaciones” del segundo de esos documentos, se planteaba lo siguiente: “1) Se estima necesario celebrar acuerdos destinados a promover –mediante la colaboración multinacional y con aportes financieros provenientes tanto del área como foráneos– el establecimiento o desarrollo de industrias que requieren grandes capitales y extensos mercados [...] 2) Júzgase conveniente establecer principios generales y ciertos procedimientos concretos de política comercial que sean aptos para estructurar paulatinamente un mercado regional, multilateral y competitivo. Con ese mercado regional se podrían intensificar producciones industriales latinoamericanas, cuya reducción de costos y expansión futura dependen fundamentalmente del incremento de la capacidad de consumo. En este plano y como primera etapa, se sugiere el levantamiento del mapa industrial de América Latina, con vistas especialmente a determinar la acción posible y aconsejable”. [CEPAL, 1956b: 33-34].

En relación a los pagos, en ese documento se argumentaba la necesidad de una “transición gradual del bilateralismo hermético, hasta ahora vigente, a un multilateralismo progresivo en el tráfico intrarregional”, a condición de que “los países latinoamericanos coincidiesen en adoptar ciertos principios básicos y normas técnicas comunes tendientes a fomentar el intercambio regional en términos de creciente transferibilidad en los pagos, compatibles con las reformas monetarias y cambiarias ya en curso” [CEPAL, 1956b: 4], enumerando algunos de esos principios y las implicaciones de su aplicación. En dicho documento se planteaba la necesidad de revisar y adaptar los convenios comerciales y de pagos vigentes, adoptando para ello “la técnica de la negociación bilateral efectuada dentro de reuniones multilaterales”, lo que “representaría un primer paso hacia una creciente coordinación en las políticas monetarias, comerciales y de cambios”, y se proponía que el Comité de Comercio adoptase tres iniciativas: “a) Consideración de los principios y normas a seguir en los

convenios interlatinoamericanos de comercio y pagos; b) Revisión simultánea de convenios bilaterales, mediante consultas de carácter multilateral [...]. A fin de facilitar la revisión, un grupo de trabajo redactaría un anteproyecto de convenio tipo; y c) Establecimiento de un mecanismo para promover y facilitar la transferibilidad de saldos”. [CEPAL, 1956b: 11]

En lo que respecta al comercio regional, en el mismo documento –y haciéndose eco de las opiniones recibidas en los distintos países– se argumentaba por la creación de un “Programa de Cooperación Económica Sudamericana” que permitiría introducir a la industrialización “ajustes y adaptaciones [que] dependerían en último análisis de razones e incentivos que habría que encontrar en el mercado regional”, evolucionando hacia dicho mercado “en forma paulatina y gradual, comenzando, pragmáticamente, por aquellos países o subregiones en que las circunstancias son más propicias”. [CEPAL, 1956b: 11 y 24]

Para ello, proponían avanzar en dos etapas en un programa de integración, que iría acompañado de acuerdos aduaneros entre los países participantes y de la coordinación de las políticas nacionales en materia monetaria, cambiaria y comercial. La primera etapa abarcaría a industrias “en estado incipiente o no establecidas aún” que requiriesen del mercado regional para su instalación o desarrollo “dada la capitalización y el consumo requeridos para su funcionamiento”, principalmente industrias de bienes de producción y algunas de bienes de consumo duradero. La segunda etapa, la cual “requeriría estudios muy objetivos, preparación de la opinión pública y de la mentalidad industrial y obrera y, en fin, negociaciones laboriosas”, se centraría en industrias ya existentes –sobre todo las de bienes de consumo– que “dependen del mismo mercado [regional, JE] para la reducción de costos y para su futura expansión” [CEPAL, 1956b: 30], y como trabajo preparatorio para ella proponían que el “mapa industrial” que sería elaborado “señalase qué industrias, entre las existentes carecen de mercados adecuados; cuáles otras podrían ser objeto de traslación y a dónde; qué posibilidades habría de hacerlo, y en qué forma debería procederse a las negociaciones para asegurar una equivalencia de ventajas nacionales o de remuneración de factores”. [CEPAL, 1956b: 33]

Por lo que se refiere a los acuerdos tomados en la primera reunión del Comité de Comercio, la cual utilizó como insumos los documentos preparatorios recién mencionados, los objetivos definidos para la reunión se reflejaron en que ella se desarrolló con base en dos temas, “Convenios y Pagos” a cargo del Subcomité I y “Productos y Mercado Regional” a cargo del Subcomité II:

- En relación al tema de “Convenios y pagos”, tanto en el respectivo Subcomité como en las reuniones plenarias del Comité de Comercio, se discutieron en detalle los problemas derivados del carácter bilateral y de la heterogeneidad de los sistemas de pagos existentes entre los países de la región, así como el que “[...] a últimas fechas algunos países del área —en especial la Argentina y Chile— han efectuado modificaciones en sus sistemas cambiarios y de política comercial, lo que ha hecho surgir nuevos trastornos y obstáculos en el intercambio intrarregional de bienes”, y con base en dicha discusión, se adoptó la Resolución 1 (I) que consistió principalmente en: “Invitar a los Bancos Centrales o en su defecto a la respectiva autoridad monetaria de aquellos países,

latinoamericanos que mantienen convenios bilaterales de pagos entre sí, a constituir un Grupo de Trabajo a fin de que estudie las posibilidades de establecer gradualmente un régimen de pagos multilaterales y sugiera las medidas pertinentes para alcanzar tal objetivo.”

Además de lo anterior, en dicha Resolución, se acordó que para el mencionado Grupo de trabajo se gestionaría la asistencia técnica del FMI y la colaboración de la OECE “en vista de su experiencia en la operación de la Unión Europea de Pagos”, y se tomó nota “de que los países latinoamericanos que mantienen convenios bilaterales de pagos entre sí están dispuestos, en el período de transición hasta el logro de los propósitos de multilateralidad contenidos en esta resolución a tomar medidas con el objeto de dar mayor flexibilidad a sus actuales relaciones de pagos”, adoptando para ello un conjunto de “bases concurrentes”, identificadas como “pasos conducentes a una progresiva multilateralidad”⁸³. [CEPAL, 1957: 15]

- En cuanto al tema de “Productos y Mercado Regional”, se abordó por separado lo referido a “productos tradicionales” y a “manufacturas”, y las discusiones apuntaron claramente hacia la necesidad de liberar el comercio intralatinoamericano y de avanzar hacia la creación de un mercado regional, en particular para la colocación de productos industriales, así como en la necesidad de precisar la posible estructura de dicho mercado y los procedimientos más adecuados para crearlo.

Con base en las discusiones desarrolladas, el Comité de Comercio tomó varios acuerdos sobre el tema de “Productos y Mercado Regional”, de los cuales interesa destacar dos. Por una parte, el acuerdo 2 (I) en el que se recomienda a la Secretaría de la CEPAL “Que proceda a inventariar las industrias existentes en América Latina” y, por otro lado, el acuerdo 3 (I), que bajo el título “Procedimiento para la creación de un mercado regional”, consistió en “Solicitar a la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL que constituya un grupo de expertos que complete los estudios ya realizados y, como medida para ayudar en la transición a un sistema más amplio de comercio multilateral, proyecte la posible estructura de un mercado regional que contribuya al sano desarrollo de las industrias latinoamericanas, especialmente las básicas, mediante la reducción de los costos y la ampliación de los mercados”, agregando a continuación que ese grupo de expertos deberá: a) definir las características del mercado regional, teniendo en cuenta el diferente grado de industrialización de los países del área; b) estudiar sus posibilidades y proyecciones; c) hacer recomendaciones sobre los principios de acuerdo

⁸³ Esas “bases concurrentes”, eran: “a) Igualdad de cotización en los respectivos mercados de cambio de las monedas de cuenta con las de libre convertibilidad, para las mismas operaciones; b) Comercio a precios no superiores a los del mercado internacional. De no haber términos de comparación, la cotización no será superior a los precios que abone cualquier tercer país en igualdad de condiciones; c) Pagos a través de las cuentas-convenio que comprendan, entre otros i) el valor de los productos que se intercambien; ii) los fletes relativos al tráfico directo; iii) los seguros y reaseguros; iv) otros gastos accesorios del comercio; v) los demás rubros que convengan a las partes contratantes; d) Créditos recíprocos adecuados al desarrollo satisfactorio del comercio y que tengan en cuenta también sus variaciones estacionales; e) Automaticidad de transferencia del excedente por sobre el monto de los créditos recíprocamente concedidos, a las cuentas de otros países que participen en el sistema de transferencia de saldos, mediante comunicación al Banco Central del país deudor; f) Transferencia de saldos acreedores, dentro de los créditos recíprocos de una a otra cuenta de aquellos países mediante entendimiento previo entre los Bancos Centrales interesados”. [CEPAL, 1957: 15]

y procedimiento para su implantación, dentro del mandato del Comité de Comercio” [CEPAL, 1957: 16]

A partir de la Resolución 1 (I) del Comité de Comercio arriba mencionada, se creó el “Grupo de trabajo de Bancos Centrales sobre Régimen de Pagos Multilaterales de países titulares de cuentas interlatinoamericanas de comercio en compensación”, el cual tuvo su primera reunión en Montevideo del 29 de abril al diez de mayo de 1957, con la participación de delegaciones de ocho países, aprobándose allí –con base en documentos preparatorios elaborados por la CEPAL–⁸⁴, por una parte, el llamado “Convenio-tipo de Montevideo”, mediante el cual se uniformaban las disposiciones de los instrumentos de los tratados bilaterales en vigor, recomendando a los países titulares de cuenta que adaptarían las disposiciones de sus acuerdos al texto de ese Convenio-tipo; por otra parte una propuesta de “Procesamiento bancario uniforme para el régimen operativo de las cuentas interlatinoamericanas de compensación”; y, en tercer lugar, los contenidos y procedimientos para la aplicación de una “pauta general para el intercambio de información” entre los Bancos Centrales [CEPAL, 1957d].

En la segunda reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales, realizada con la participación de representantes de 16 países en Río de Janeiro del 24 de noviembre al 4 de diciembre de 1958 –para la cual la CEPAL preparó varios documentos, entre ellos *Pagos del Comercio Interlatinoamericano* (CEPAL [1958a])⁸⁵ y *Principales objetivos y posibles características de una Unión de Pagos Latinoamericana* CEPAL [1958b]–⁸⁶, se revisaron entre otros temas los avances en la aplicación del Convenio-tipo definido en la primera reunión, las posibles modalidades de un sistema de compensación de pagos de alcance

⁸⁴ En particular, la Comisión elaboró dos documentos de apoyo para los trabajos del Comité de Bancos Centrales: *Compensación de saldos en el comercio interlatinoamericano* [CEPAL, 1957a] y *Bases para el convenio-tipo sobre régimen de pagos* [CEPAL, 1957b].

⁸⁵ En dicho documento, para cuya preparación se aplicó una encuesta a los Bancos Centrales, se revisaba el estado de los preparativos para pasar de las cuentas bilaterales hacia un sistema de compensación multilateral, así como la situación del “comercio intralatinoamericano en cuenta”, respecto del cual se hacía el siguiente balance: “Con la excepción del Perú y Venezuela, los ocho países restantes de Sudamérica –Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay– mantienen en una u otra medida cuentas bilaterales. Esas cuentas son ahora trece y están principalmente concentradas en el sector sur del área [...] La Argentina participa en seis cuentas, y el Brasil y Chile en cuatro, Bolivia, el Ecuador y El Uruguay en tres y Colombia sólo en una” [CEPAL, 1958a: 9]. Y más adelante se agregaba: “cuatro países –la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay– realizan más de las nueve décimas partes del comercio interlatinoamericano en compensación considerado en conjunto. Dentro de este grupo la participación más importante pertenece a la Argentina y el Brasil [CEPAL, 1958a: 10]. En otro documento, titulado *Compensación multilateral en una Unión de Pagos entre países latinoamericanos*, que también se preparó por parte de la Secretaría de la CEPAL para esa segunda reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales, se hacía un ejercicio de cuantificación, bajo distintas hipótesis, del “margen que ofrecería el comercio interlatinoamericano en cuenta para el funcionamiento de la unión de pagos”. [CEPAL, 1958c: 3]

⁸⁶ En ese documento, para cuya preparación “se aprovechó extensamente la experiencia adquirida en Europa en los últimos ocho años con la Unión Europea de Pagos”, se argumentaba a favor de una Unión de Pagos Latinoamericana, que “tal vez funcionaría básicamente sobre líneas similares y con la misma filosofía y objetivos subyacentes” que la europea. En el documento, se identificaban las diferencias entre un Acuerdo de Compensación y una Unión de Pagos, destacando las ventajas de la segunda, y se revisaban posibles modalidades de funcionamiento de la Unión de Pagos Latinoamericana, referidas a la inclusión en ella tanto de las transacciones visibles e invisibles como de los movimientos de capitales, a los mecanismos de liquidación de deudas y créditos anteriores, a las modalidades de liquidación de déficit y superávit y los topes al respecto, a la fijación de una unidad de cuenta, etc. [CEPAL, 1958b]

regional y los procedimientos y ritmos para avanzar hacia dicho sistema, adoptando el Grupo de Trabajo tres resoluciones, de las cuales la más relevante fue la referida a un “Proyecto de protocolo para el establecimiento de un sistema latinoamericano de compensación multilateral de saldos bilaterales”.

Dicho Proyecto, para ser aplicado “por los gobiernos de los países latinoamericanos que mantengan o suscriban convenios de compensación en base al Convenio-Tipo de Pagos de Montevideo”, y que fue llamado “Protocolo de Río de Janeiro”, consistía en 16 artículos, en los cuales entre otros puntos se definían los principios que regirían las compensaciones entre los países de la región, distinguiendo entre compensaciones de “primera categoría”, que serían “las que tienen como efecto, para cada País adherente comprendido en la respectiva operación, la disminución de uno o de varios de sus saldos deudores, en contrapartida de la disminución equivalente de uno o de varios de sus saldos acreedores”, y las de “segunda categoría” que serían “las que tienen por objeto desplazar saldos de una cuenta a otra” [CEPAL, 1959: 34], definiendo los periodos y mecanismos de funcionamiento para cada una de las dos categorías e incluyendo el posible otorgamiento de créditos.

Así también, en el Proyecto de protocolo se proponía que la CEPAL fuera la agencia encargada de administrar las compensaciones, y de proponer las compensaciones de segunda categoría, recibiendo para ello la información de los Bancos Centrales participantes, y se establecía que “La Agencia podrá iniciar el funcionamiento del sistema cuando por lo menos cuatro países titulares de cuentas bilaterales interlatinoamericanas de pagos establecidas a base del convenio tipo de Montevideo hayan manifestado su adhesión al Protocolo [...]” [CEPAL, 1959: 36]

Paralelamente a la creación del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales, con base en el acuerdo 3 (I) de la primera reunión del Comité de Comercio, la CEPAL creó en septiembre de 1955 el “Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano”, el cual quedó integrado por siete miembros de igual número de países, y tuvo su primera reunión en febrero de 1958,⁸⁷ como resultado de la cual presentaron el documento *Bases para la formación del mercado regional latinoamericano*, en el cual se identificaban las siguientes 12 bases: I. Generalidad del mercado regional en cuanto a países; II. Amplitud del mercado regional en cuanto a productos; III. El desarrollo de los países menos avanzados; IV. El régimen tarifario ante el resto del mundo; V. La especialización de industrias y otras

⁸⁷ Para esa primera reunión, además de ofrecer como base distintos textos que ya hemos mencionado, la Secretaría de la CEPAL entregó otros documentos, entre ellos dos textos encargados a consultores (*Sugestiones sobre el mercado regional latinoamericano*, de Pierre Uri [CEPAL, 1958e] y *Distintas fórmulas para la integración económica de América Latina* de Hollis Chenery [CEPAL, 1958f]) y dos textos elaborados por la Secretaría: el documento *Planteamiento de los problemas del mercado regional* [CEPAL, 1958g], en el que, bajo la forma de preguntas, se identificaban las principales opciones asociadas a la creación del mercado común; y, el documento *Algunos problemas del mercado regional latinoamericano*, en el cual se planteaban “los principales problemas a que habrá que enfrentarse al estructurar un mercado regional para América Latina y las distintas maneras alternativas en que su solución puede ser alcanzada”, abordando los siguientes seis temas: “Pagos, liberalización y mercado regional”, “Selección de productos y eliminación de aranceles”, “Distribución regional de industrias”, “Desniveles regionales en el desarrollo”, “Necesidades de capital y competencia exterior” y “Pagos y equilibrio competitivo”. [CEPAL, 1958d]

actividades;⁸⁸ VI. El régimen de pagos; VII. Restricciones temporales a las importaciones; VIII. La protección de la agricultura; IX. Las reglas de competencia; X. El crédito y la asistencia técnica; XI. El órgano consultivo; y, XII. Participación de la actividad privada. [CEPAL, 1958]

Dichas bases, según el propio documento “distan mucho de constituir siquiera un anteproyecto, que a todas luces sería prematuro. Se trata de simples puntos de partida para que mediante los nuevos estudios que se solicitan a la Secretaría, además de los que le han encomendado los gobiernos, se disponga de los elementos de juicio necesarios para que puedan concretarse proposiciones de carácter definitivo” [CEPAL, 1958: 36], y la presentación de esas bases fue acompañada de distintas recomendaciones, varias de ellas referidas a la conveniencia de que la Secretaría de la CEPAL realizara distintos estudios y transmitiera sugerencias sobre líneas de acción a los gobiernos.

La segunda reunión del “Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano”, constituido en ese entonces por 9 miembros –de 8 países de la región más el estadounidense Raymond Mikesell, cuyas memorias sobre las negociaciones de Bretton Woods hemos citado en el capítulo anterior, y que desde 1957 era profesor en la Universidad de Oregon– se realizó del 16 al 27 de febrero de 1959 en Ciudad de México, y en esa oportunidad el documento base preparado por la Secretaría de la CEPAL se tituló *Posibles alternativas para el establecimiento del mercado regional latinoamericano*⁸⁹.

Como resultado de esa reunión, convocada “para que el Grupo procediera a considerar en términos más concretos las bases para la formación del mercado común latinoamericano” [CEPAL, 1959a: 1], el Grupo de Trabajo presentó el texto *Recomendaciones acerca de la estructura y normas del Mercado Común Latinoamericano* –conocido también como “Documento de México”– planteando sus autores que “si los Gobiernos Miembros de la Comisión otorgaran su aprobación general a las recomendaciones contenidas en este informe [...], la Secretaría de la CEPAL, en estrecho contacto con los gobiernos interesados, podría posteriormente preparar un proyecto de acuerdo inicial del mercado común, que facilitaría la aglutinación de los países interesados en dar vida inmediata a esta idea”, y destacando que con el documento no se ha “pretendido formular un acuerdo concreto”, sino “presentar las ideas fundamentales [y] destacar su contenido general”,

⁸⁸ Esta base, que probablemente era de los más relevantes para ir más allá de la liberalización del comercio y apuntar a objetivos de desarrollo industrial, estaba sin embargo acotada por los mecanismos de mercado, lo que en el texto se expresaba en afirmaciones como las siguientes: “La especialización de industrias y otras actividades que persigue el mercado regional deberá ser el resultado del libre juego de las fuerzas económicas[...] No es compatible con este principio dar exclusividad a ciertas industrias o actividades en determinados países o establecer limitaciones a la libertad de competencia” [CEPAL, 1958: 25]. En ese mismo sentido, en un documento posterior de la CEPAL, al argumentar las propuestas del Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano, se planteaba “los gobiernos participantes deberán crear las condiciones propicias para que la iniciativa privada actúe eficazmente dentro del mercado común [...] será la iniciativa privada la que en última instancia decidirá qué industrias establecer, en qué países hacerlo y a qué grado de especialización se llegará en ellas” [CEPAL, 1959f: 17]

⁸⁹ En ese documento, se abordaba “el examen especial de una serie de puntos” referidos a varias de las doce “bases” –recién enumeradas– que el grupo de trabajo había presentado en el documento derivado de su primera reunión, y se agregaban “algunas consideraciones adicionales respecto a procedimientos para eliminar las restricciones al intercambio”, así como otras consideraciones referidas a “la forma jurídica del Mercado Común” y un apartado final de “recapitulación de las posibles soluciones”. [CEPAL, 1959]

determinando el “esquema general del mercado común” y buscando “proporcionar una pauta precisa”, para que con base en todo ello se avance en un acuerdo posterior. [CEPAL, 1959a: 4 y 5]

El contenido principal del documento estaba en el apartado “Bases para un posible acuerdo constitutivo del mercado común latinoamericano”, dividido en “Estructura” y “Normas”, el cual iba seguido de un apartado de “Comentarios a las recomendaciones”.

En lo que respecta a la “Estructura” del Mercado Común, el documento agrupaba sus propuestas en 11 puntos, con los siguientes contenidos básicos:

- Como objetivos del “Acuerdo constitutivo del mercado común”, se definían “contribuir a la aceleración del desarrollo económico equilibrado de América Latina, a su progresiva industrialización y a la tecnificación de su agricultura, y demás actividades primarias, con el fin de promover la elevación del nivel de vida de sus pueblos”, mediante “la creación de un régimen preferencial para el intercambio de productos entre sus países” y “el crecimiento del comercio exterior por la expansión de las exportaciones de productos industriales y el fomento de las exportaciones de productos agrícolas y de otros productos primarios, tanto dentro de América Latina como al resto del mundo”. A continuación se agregaba que el Acuerdo “tomará la forma jurídica de la zona de libre comercio con vistas a su gradual transformación en una unión aduanera, todo ello sin perjuicio de adaptar dichas formas a las realidades de América Latina”, y más adelante, al abordar lo referido a la reducción de gravámenes, se planteaba que ésta se realizaría “a fin de ir estableciendo en forma gradual y progresiva el mercado común para todos los productos que abarque el comercio internacional de los países latinoamericanos”. [CEPAL, 1959: 6]
- Para el avance hacia el mercado común, los productos se clasificaban en tres categorías (I Bienes Primarios, II Bienes de capital y algunos de consumo duradero, y III Bienes manufacturados de consumo corriente)⁹⁰ y se identificaban dos etapas. En la primera etapa, de diez años (con metas definidas para el primero, el quinto y el décimo año), los productos de la categoría I quedarían eliminados “de los derechos aduaneros y de otros gravámenes de efecto equivalente”⁹¹; para la categoría II se buscaría que la “eliminación o reducción de derechos aduaneros” llegara hasta “el promedio más bajo posible”; y, para la categoría III, “la meta de reducción de los derechos aduaneros será más moderada que la correspondiente a los productos de la categoría II”. En la segunda etapa, “se ampliará la reducción de derechos y de otros gravámenes [...] a fin de completar la organización del mercado común”, si bien la definición de metas para esa segunda etapa se dejaba “para una negociación posterior”, que incluiría “lo que mejor

⁹⁰ Para la Categoría II, la definición presentada en el informe era “Bienes de capital, automotores, demás bienes duraderos, artículos intermedios y otros en los cuales la demanda tienda a crecer en forma relativamente intensa o exista margen amplio para la sustitución de importaciones”, y para la Categoría III era “Bienes manufacturados de consumo corriente con respecto a los cuales la demanda tienda a crecer en forma relativamente lenta y el margen de sustitución de importaciones se hubiere agotado o estrechado considerablemente [...]”. [CEPAL, 1959: 7]

⁹¹ Tanto en el apartado principal del documento, como en el de “Comentarios a las recomendaciones”, se contemplaban excepciones a la liberalización “cuando fueren indispensables y en especial respecto a productos agrícolas”, para los cuales “el Grupo aconseja preceder con prudencia”. [CEPAL, 1959: 8 y 22]

procediera a la luz de la experiencia recogida”, teniendo presente en todo caso que “el objetivo final del mercado común es la eliminación de todos los derechos y restricciones entre los países latinoamericanos”. [CEPAL, 1959: 6 a 8]

- En el documento, las propuestas de reducción de gravámenes se referían a lograr para éstos los niveles medios acordados,⁹² permitiendo que cada gobierno “inicie y prosiga la reducción de derechos y restricciones en la forma que más conviniere a sus intereses, siempre que ello conduzca finalmente al nivel medio o promedio que se hubiere pactado”. Según se argumentaba con fuerza en el texto, la definición de ese procedimiento por una parte introducía una alta flexibilidad, ya que permitía a cada gobierno que el nivel medio comprometido se pudiese cumplir a través de una mezcla de reducciones de distinta magnitud aplicadas a las diferentes importaciones y, por otra parte, facilitaba el acceso de nuevos miembros al acuerdo, ya que “si se hubiese constituido un grupo inicial de países para comenzar la realización del mercado común, bastaría con que cualquier país que quisiera incorporarse posteriormente aceptase los promedios convenidos por los otros para que su incorporación pudiera cumplirse”. [CEPAL, 1959: 19 y 20]
- Se proponía un tratamiento preferencial para los “países de industrialización incipiente”, a fin de estimular su desarrollo “y facilitar su acceso a los beneficios del mercado común sobre bases de efectiva reciprocidad con los países industrialmente más avanzados”, para lo cual “se hará una clasificación de los países de América Latina basada en el margen disponible de sustitución de importaciones que existe en ellos, y en la potencialidad de exportación que ofrezcan”. Dicha clasificación, vinculada con las categorías de bienes arriba descritas, arrojaba tres grupos de países: Grupo A, con desarrollo avanzado en las categorías II y III; Grupo B, “con desarrollo relativamente avanzado en bienes manufacturados de consumo corriente (categoría III), y con producción incipiente o inexistente de bienes de capital y otros bienes de la categoría II”; y “Grupo C. Países de desarrollo incipiente en bienes manufacturados de consumo corriente (categoría III), y sin desarrollo en bienes de capital y otros bienes de la categoría II”. [CEPAL, 1959: 8 y 9]

El tratamiento preferencial se otorgaría a los países de los Grupos B y C y consistiría en “niveles medios de derechos moderadamente superiores a los establecidos con carácter general para los miembros del Acuerdo” para “las categorías de productos en que su desarrollo es incipiente”, así como en concesiones especiales en productos de las categorías II y III que recibirían dichos países, y a cambio de las cuales estos “podrán acordar a su vez facilidades a favor de la importación” de bienes de esas categorías procedentes de los países de mayor desarrollo pertenecientes al Acuerdo. [CEPAL, 1959: 9]

⁹² Como arranque de la reducción de gravámenes, el Grupo de Trabajo recomendaba “que se inicie inmediatamente este proceso, dentro del primer año de vigencia del Acuerdo, mediante una reducción inicial (no en forma de promedio) de todos y cada uno de los derechos aduaneros y restricciones que podría ser, por ejemplo, del orden de 5 a 10 por ciento, para iniciar de una vez el régimen preferencial y dar un primer impulso que acaso fuera decisivo al comercio interlatinoamericano”. [CEPAL, 1959: 20]

- Se establecía la posibilidad de acuerdos específicos, para “promover la complementación o especialización de industrias” entre dos o más países “unidos por afinidad geográfica o económica”, por los cuales concertaran “reducciones o eliminaciones de derechos aduaneros no destinadas a extenderse automáticamente a los demás miembros” [CEPAL, 1959: 10], si bien “ello tendría que hacerse con carácter temporal hasta tanto se pudieran consolidar, a través de su especialización o complementación, las industrias.” [CEPAL, 1959: 29]
- Salvo las excepciones referidas a los países de “industrialización incipiente” y a los “acuerdos específicos” –así como aquellas concesiones especiales presentes en el Mercado Común Centroamericano, y otras ya existentes que requirieran de una eliminación gradual–, el criterio básico a aplicar será el de “Tratamiento de más favor”, definido en los siguientes términos: “En cada país miembro del Acuerdo, los productos y servicios originarios de los demás miembros, o exportados a éstos, gozarán en todo respecto de tratamiento no menos favorable al aplicado a cualquier país, perteneciente o no al Acuerdo.” [CEPAL, 1959: 11]
- Respecto de la amplitud del mercado común, se definía que éste “deberá abarcar a todos los países latinoamericanos o al mayor número posible de ellos. Este objetivo no obstará para que un grupo inicial de países dé comienzo al establecimiento del mercado siempre que a) todos los países de América Latina sean invitados a la negociación inicial, y b) los que no suscribieren el Acuerdo desde un principio puedan hacerlo ulteriormente [...]” [CEPAL, 1959: 9]
- Se establecía que “Para administrar el Acuerdo y facilitar la consecución de sus fines, se constituirá el Comité de Política Comercial y Pagos integrado por todos los países miembros y en cuyo seno se efectuarán las negociaciones inherentes al Acuerdo”⁹³ [CEPAL, 1959: 11]

En lo que se refiere al apartado de “Normas” del *Documento de México*, el Grupo de Trabajo identificaba 12 normas, entre las cuales interesa destacar: el objetivo de que los países reduzcan sus barreras, para que sus importaciones desde el mercado común aumenten en correspondencia con el incremento de sus exportaciones hacia dicho mercado; la necesidad de que, como regla, los compromisos contraídos no se incumplan; la pronta definición de los criterios para determinar cuándo un producto es originario de alguno de los países miembros y por tanto le es aplicable el tratamiento preferencial; la coordinación o definición conjunta de negociaciones comerciales con terceros países; la eliminación por cada país de prácticas discriminatorias o de competencia desleal en su intercambio con los demás participantes de acuerdo; la aplicación transitoria de medidas de salvaguarda, cuando las concesiones originen “perturbaciones graves” en algún sector económico importante o “desocupación apreciable de mano de obra que no pudiera ser absorbida por otras actividades”; y, “la organización de un régimen de pagos y créditos que facilite la

⁹³ Si bien las funciones asignadas a ese Comité lo restringían a un rol de espacio de negociación –y probablemente de ejecutor de acuerdos–, en el documento *Bases para la formación del mercado regional latinoamericano*, elaborado en la primera reunión del Grupo de Trabajo, lo que se contemplaba era apenas un “Órgano Consultivo”, con la siguiente argumentación: “No creemos que nuestros países estén preparados para establecer inicialmente una autoridad ejecutiva del mercado regional, aunque llegar a ello podría ser un objetivo futuro”. [CEPAL, 1958: 33]

liquidación multilateral de las transacciones entre los países miembros” [CEPAL, 1959: 12 a 15]

Paralelamente a los trabajos de los dos Grupos creados en el Primer Período de Sesiones del Comité de Comercio de noviembre de 1956, que hemos descrito con algún detalle, en el marco de las actividades previas al Segundo Período de Sesiones de dicho Comité la Secretaría de la CEPAL convocó, en el segundo semestre de 1958 y los primeros meses de 1959, a varias reuniones de “Consulta sobre política comercial”, definidas con el propósito de “celebrar consultas sucesivas con diferentes grupos de expertos de países latinoamericanos, empleando como criterio para convocarlos el hecho de existir intereses y problemas específicos comunes”. [CEPAL, 1959c: 5]

Dichas reuniones fueron cuatro, dos con consultores de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (del 26 de agosto al 1 de septiembre de 1958 y del 6 al 17 de abril de 1959, ambas en Santiago) y dos con consultores de Colombia, Ecuador y Venezuela (del 13 al 18 de noviembre de 1958 en Bogotá y del 2 al 7 de mayo de 1959 en Caracas). En esas cuatro reuniones, si bien los consultores asistieron a título personal, la mayoría eran funcionarios de alto nivel de sus respectivos gobiernos, surgiendo de ellas un número importante de recomendaciones dirigidas a los siete gobiernos de los consultores participantes.

Según se desprende de las actas de esas reuniones (CEPAL [1959c], [1959d] y [1959e]), ellas se desarrollaron teniendo claramente presentes los documentos elaborados tanto en el Grupo de Trabajo de los Bancos Centrales como en el Grupo del Mercado Regional Latinoamericano, y en particular las propuestas plasmadas en 1959 en el “Protocolo de Río de Janeiro” y las referidas al Mercado Común Latinoamericano, respectivamente, manifestando los participantes su acuerdo general con esas propuestas, aunque las cuatro reuniones se centraron principalmente en los temas y problemas presentes en el comercio entre los países dentro de cada uno de los dos grupos.

Aunque para ambos grupos de países, en las respectivas reuniones de Consulta el tema central fue la posible creación de zonas de libre comercio –y en el caso de Colombia, Ecuador y Venezuela se prestó especial atención a las posibilidades existentes para el intercambio de un número importante de productos⁹⁴–, en las dos reuniones referidas a Argentina, Brasil, Chile y Uruguay es donde se avanzó más en relación a dicho tema, lo cual fue empujado por las modificaciones que se habían producido en los sistemas cambiarios de Chile y Argentina –y por la aplicación en Brasil de una profunda reforma tarifaria, que lo obligaba a redefinir sus compromisos con sus principales socios comerciales de América Latina–, lo cual había vuelto ineficaces los convenios bilaterales

⁹⁴ Los productos revisados en las dos reuniones de los consultores de esos tres países. abarcaron una lista que incluyó algodón, aceites comestibles, arroz, azúcar, cacao, café soluble, café en grano, cebada cervecera, fruta fresca, trigo, maderas, maíz, papa, tabaco rubio, harina y conserva de pescado, productos ganaderos, semillas para papa, trigo y maíz, sal marina, carbón, petróleo, enlatado de conservas, industria petroquímica, aluminio, siderúrgica, productos farmacéuticos y productos textiles (CEPAL [1959c] y [1959d]). Por su parte, en la primera de las reuniones de los consultores de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay –ya que la segunda reunión se centró en el proyecto de zona de libre comercio, al que nos referiremos a continuación–, se “pasó revista a los principales productos del intercambio entre los cuatro países”, identificando una lista de ellos que representaba más del 80 por ciento del comercio recíproco, con base en la cual “El grupo examinó el régimen existente para el comercio de cada uno de ellos, las dificultades observadas para su colocación en el área y algunas de las medidas que podrían adoptarse para subsanarlas”. [CEPAL, 1959c: 8]

existentes entre esos países, disminuyendo sensiblemente los montos del comercio realizado al amparo de esos convenios y obligándolos a buscar soluciones ante dicha disminución.⁹⁵

Es así que la segunda de las reuniones referidas a esos cuatro países del sur del continente, que finalizó el 17 de abril de 1959, arrojó como resultado un Proyecto de *Acuerdo de Zona de Libre Comercio*, el cual iniciaba con una “Declaración de principios”, seguida por los artículos que se proponían para el Acuerdo.

En la “Declaración de Principios”, además de destacar la pertinencia del acuerdo dadas las “exigencias de nuestra realidad económica” y la necesidad de “dilatar cada vez más el intercambio”, y de argumentar que “La integración es factor esencial de descenso de los costos y podrá fortalecer la posición de la industria latinoamericana en el plano de las actividades exportadoras”, se establecía que “Las Partes Contratantes siguen con profundo interés los trabajos relacionados con la posibilidad de establecer el mercado común latinoamericano” y que “Sin embargo, problemas apremiantes planteados a su intercambio recíproco [...] les han llevado a procurar su pronta solución mediante una zona de libre comercio que, disolviendo formas prevalecientes de bilateralismo, imprima decisivo impulso a las corrientes del intercambio, debilitadas últimamente por factores adversos que urge eliminar”, agregando a continuación que “la zona de libre comercio será un oportuno punto de partida para esos esfuerzos destinados a constituir el mercado común latinoamericano”. [CEPAL, 1959e: 25]

El Proyecto incluía un total de 43 artículos,⁹⁶ a través de los cuales se establecía que en un plazo “no mayor de 10 años” sería perfeccionada una zona de libre comercio, que incluiría “por lo menos lo esencial del intercambio entre las Partes Contratantes”, en obvia referencia a la fórmula definida en el artículo XXIV del GATT que revisamos en el capítulo anterior de este texto. Al respecto, interesa destacar que ya desde la primera reunión estuvo presente una notoria preocupación de los participantes por ubicar la posible zona en los marcos definidos por dicha institución, y que en ella “se consideró necesario crear una excepción latinoamericana a la cláusula de nación más favorecida, y acogerse a las disposiciones de la carta del GATT que permiten una derogación o waiver (inciso 5 a), i) del artículo XXV del texto del GATT)” [CEPAL, 1959c: 16].

Sin embargo, en esa misma reunión circuló un memorándum de la Embajada de Estados Unidos en Brasil el cual, en su parte sustancial, planteaba que “La creación de uniones aduaneras en América Latina, o la designación de ciertas ‘zonas de libre comercio’, será bien recibida por los Estados Unidos, siempre que tales arreglos se ajusten a las normas

⁹⁵ En relación a la convocatoria de expertos de esos cuatro países, Mateo Magariños, luego de hacer referencia a las dificultades por las que en la posguerra venía atravesando Brasil en su comercio con América Latina, explica la génesis de dicha convocatoria en los siguientes términos: “En virtud de todas estas circunstancias, Brasil tomó la iniciativa de entrar en contacto con los tres países de América Meridional con los cuales se concentraba la mayor parte de su comercio interlatinoamericano: Argentina, Chile y Uruguay. Para facilitar esos contactos, la CEPAL, a la que se pidió colaboración, convocó una primera reunión de los cuatro países interesados a nivel de expertos en Santiago de Chile, en agosto de 1958.” [Magariños, 1973]

⁹⁶ Los artículos estaban agrupados en los siguientes apartados: “plan”; “programa”; “cláusula de la nación más favorecida”; “régimen aduanero y de eliminación de otras restricciones”; “cláusulas de salvaguardia”; “comité de comercio y pagos”; y, “pagos”. [CEPAL, 1959e]

establecidas en el Artículo 24 del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)” [CEPAL; 1959e: 25]. La segunda reunión de esos cuatro países del sur de América Latina, inició con una revisión de “la situación de las gestiones [...] emprendidas ante el GATT con el fin de obtener su reconocimiento para instaurar las preferencias inherentes al acuerdo proyectado” [CEPAL, 1959e: 3]. En el desarrollo de ese tema, la reunión recibió una exposición de dichas gestiones, las cuales habían incluido el recabar la posición de los representantes de Estados Unidos ante el GATT, y del Secretario Adjunto para Asuntos Económicos del Departamento de Estado de ese país, destacando el expositor que la posición estadounidense se mantenía en los términos del citado memorándum, en el sentido de que la posible zona de libre comercio debía ubicarse en el marco no del Artículo XXV del GATT, sino en el Artículo XXIV, que fue precisamente el cambio que se dio en esa segunda reunión respecto de lo que se había definido inicialmente en la primera.

Regresando al proyecto de zona de libre comercio que resultó de la segunda reunión, en él se establecía que dicha zona se iría estructurando con negociaciones sucesivas y ritmos anuales de reducción de gravámenes y de otras restricciones. Para ello, como resultado de las negociaciones se irían definiendo listas individuales de reducciones comprometidas por cada país, que se irían ampliando y deberían “contener el mayor número posible de los productos intercambiados entre las Partes Contratantes”, y los productos incluidos en todas las listas individuales se consolidarían en una “lista básica”, la cual debería incluir productos liberalizados cuya participación en el intercambio total entre las Partes Contratantes fuera representando partes crecientes del mismo, hasta alcanzar 80 por ciento de dicho intercambio para el 1 de enero de 1970.

Así también, en el articulado del Proyecto se incluía la aplicación entre las partes contratantes del tratamiento de nación más favorecida, definiéndose como excepciones las derivadas tanto de convenios para facilitar el comercio fronterizo, como de acuerdos específicos de complementación industrial. Además, el Proyecto contemplaba la creación de un *Comité de comercio y pagos* “para ejecutar y administrar el Acuerdo y facilitar la consecución de los fines de la zona de libre comercio”, en el cual cada país estaría representado “por sus Ministros de Relaciones Exteriores y otro Secretario de Estado”, designando también un representante permanente adjunto, y se definían las formas de funcionamiento y las funciones de dicho Comité, entre las cuales se incluía que “podrá eximir temporalmente a países de menor desarrollo económico relativo, de determinadas obligaciones en materia de reciprocidad de concesiones y de gradualidad en la reducción y eliminación de gravámenes y otras restricciones”⁹⁷. [CEPAL, 1959e: 32 y 35]

Menos de un mes después de finalizada la reunión en la que se formuló el Proyecto de *Acuerdo de Zona de Libre Comercio* que acabamos de reseñar, se realizó en Panamá el Segundo Periodo de sesiones del Comité de Comercio de la CEPAL del 11 al 19 de mayo de 1959, así como el Octavo Periodo de Sesiones de la Comisión, también en Panamá del

⁹⁷ En el Proyecto, la única otra mención a un posible trato preferencial para países atrasados estaba en la “Declaración de Principios”, en los siguientes términos: “Persuadidos de que la desigualdad en el desenvolvimiento económico de los países puede actuar, en definitiva, en desmedro de la buena convivencia latinoamericana, se ha previsto la posibilidad de adoptar medidas especiales en favor de los que presentan menor desarrollo” [CEPAL, 1959e: 25]. La generalidad de dicha mención, así como de la función asignada al respecto al Comité de Comercio y Pagos –que estamos citando en el texto–, contrastan con la mayor precisión con que en el Proyecto se definían los restantes contenidos y procedimientos de la zona de libre comercio.

14 al 23 de mayo. De esas dos reuniones, nos interesa destacar lo ocurrido en la del Comité de Comercio, que estuvo por completo dedicada a la integración latinoamericana, y en la cual se abordaron tanto las propuestas de los Grupos de Trabajo cuya creación el propio Comité había acordado en su primer Periodo de Sesiones de noviembre de 1956, como el Proyecto de Zona de Libre Comercio que se había formulado hacía un mes.

Para ese Segundo Periodo de sesiones del Comité, al igual que en ocasiones anteriores la Secretaría de la CEPAL elaboró varios documentos de apoyo, de los cuales interesa destacar dos, que junto con los Informes del Grupo de Trabajo del Mercado Regional, el Informe de la reunión de abril de los consultores de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, y el Informe del Segundo Periodo de Sesiones del Comité de Comercio –además de dos discursos–, formaron parte del texto *El Mercado Común Latinoamericano* [CEPAL, 1959f].

Esos dos documentos son “El mercado común latinoamericano y el régimen de pagos multilaterales” y “La influencia del mercado común en el desarrollo de América Latina”. En el primero de ellos se proponía “encarar el problema del mercado común desde el punto de vista del desarrollo económico latinoamericano”, haciendo un recuento del papel que dicho mercado podía jugar en la aceleración del crecimiento y de la industrialización, al compensar al menos parcialmente el lento crecimiento de las exportaciones de la región hacia el resto del mundo y aumentar en dichas exportaciones el componente de productos industriales, presentando y argumentando la pertinencia tanto de las propuestas del *Documento de México*, como de la generación de “un sistema adecuado de créditos multilaterales que reduzca al mínimo el empleo de dólares” que diera lugar a una futura Unión de Pagos. En el segundo de esos documentos, se realizaba un análisis preliminar “de las perspectivas del comercio recíproco en América Latina y de su influencia en el desarrollo económico”, afirmando con base en la información disponible y en proyecciones para 1975, “que puede llegarse a establecer un mercado común dentro del cual no sólo el conjunto de América Latina crecería más rápidamente que si ese mercado no se organiza, sino que igual cosa ocurriría en cada uno de los países de la región”, de tal manera que “de acuerdo con esas estimaciones, el producto bruto global de América Latina crecería hacia 1975, en cerca de 50 por ciento más si se establece el mercado común, y también crecería más el producto bruto de cada uno de los países miembros” [CEPAL, 1959f: 73]⁹⁸

En el transcurso de la reunión del Comité de Comercio, los países involucrados en la propuesta de Zona de Libre Comercio expusieron los contenidos de dicha propuesta y se

⁹⁸ Otro de los textos que circuló para en la reunión del Comité de Comercio, fue el documento de la Secretaría de la CEPAL *Informe sobre la marcha de los trabajos relativos al inventario de la industria latinoamericana* [CEPAL, 1959g], en el cual se hacía una síntesis de lo avanzado para dicho inventario –acompañada de siete anexos, tres de ellos en volúmenes separados: CEPAL [1959h], [1959i] y [1959j]–, que le había sido solicitado tanto por el Primer Periodo de sesiones del Comité de Comercio como por el Grupo de Trabajo del Mercado Regional. Respecto de dicho inventario, que aún estaba en proceso de elaboración, en el Informe presentado se aclaraba que en una primera etapa se había decidido “prestar especial atención a la fabricación de productos metálicos, reservando para etapas posteriores la consideración de otras líneas de producción industrial”, abordando en particular “el inventario de la fabricación de productos mecánicos mediante una recopilación de las informaciones básicas más importantes, establecimiento por establecimiento, y limitada sólo a aquéllos que estén dotados de condiciones técnicas y mecánicas que [...] permitan suponer que podrían exportar a otros países del área, o ponerse en condiciones de hacerlo mediante los perfeccionamientos necesarios en su organización”. [CEPAL, 1959g: 4]

recibieron comentarios al respecto, si bien lo fundamental de los trabajos se dedicó a la discusión detallada de los documentos presentados por los dos Grupos de Trabajo, y en particular al *Documento de México*.⁹⁹

Según se desprende del Informe de la reunión del Comité de Comercio [CEPAL, 1958k], los cuestionamientos más severos a las propuestas de los dos Grupos de trabajo fueron hechas por los participantes de Estados Unidos y del FMI. En el caso de los Estados Unidos, el cuestionamiento abarcó tanto al *Documento de México* como a la posible Unión de Pagos: en relación a lo primero, la delegación de ese país “llamó la atención sobre el carácter en su opinión insatisfactorio, del esquema preparado por el Grupo de Trabajo. La creación de un nivel indeterminado de preferencia, sin un compromiso concreto de proseguir la formación de la zona de libre comercio, sería susceptible de producir un elevado grado de incertidumbre”; y “en cuanto a la unión de pagos como posible factor del mercado común, la delegación mencionada expresó que no le parecía deseable” [CEPAL, 1958k: 6 y 7]. En un sentido semejante, el delegado del FMI “manifestó su duda de que el comercio interlatinoamericano pueda ser estimulado mediante una unión de pagos. Tampoco la unión de pagos es estrictamente un instrumento necesario o deseable en la formación del mercado común. La unión de pagos llevaría a prolongar innecesariamente o a perpetuar el bilateralismo.” [CEPAL, 1958k: 32]

Por parte de los delegados de países latinoamericanos, la revisión de las propuestas del Documento de México dio lugar a diversos comentarios y cuestionamientos, referidos a contenidos relativamente puntuales, tales como: la necesidad de ampliar los criterios a considerar para la ubicación de los países en los tres grupos contemplados en la propuesta; la necesidad de una mayor precisión de todo lo referido a la segunda etapa; la falta de definición respecto de la duración del trato diferencial a los países menos desarrollados; la necesidad de precisar lo referido a la coordinación de las políticas monetaria, fiscal y de inversión extranjera; los pros y contras de aumentar a más de tres las categorías de productos; el riesgo de que los ritmos de liberalización propuestos sean menores a lo exigido por el GATT; la pertinencia o no de eximir a la importación de productos agrícolas de la obligación de reducir gravámenes; si los trabajos deberían continuar a cargo de un grupo de expertos o si debería designarse a un comité de representantes gubernamentales; etc.

Al respecto, en el siguiente párrafo del informe anual abril 58 – mayo 59 presentado por la CEPAL ante el ECOSOC de Naciones Unidas, al referirse a las diferencias surgidas sobre el Mercado Común en el Comité de Comercio y en el octavo periodo de sesiones de la Comisión, se planteó lo siguiente: “Se han hecho evidentes las dificultades que representa definir con alguna precisión la forma y modalidades que podría asumir ese mercado. [...] Las delegaciones adoptaron diversas posiciones sobre la mejor forma de encarar los problemas señalados, pero dentro de ese marco de discrepancia [...] privó la convicción

⁹⁹ De dicho Documento, además del apartado de “Normas” se revisaron, uno a uno, nueve de los once puntos que formaban el apartado de “Estructura” (objetivos, forma jurídica, régimen aduanero y de liberalización, clasificación de productos, programa de la primera etapa, régimen para países de menor desarrollo relativo, amplitud del mercado y núcleos iniciales, acuerdos específicos de complementación y especialización, tratamiento de más favor), dejando sin revisión específica únicamente los apartados de “Convenios sobre materias comerciales o económicas no comprendidas en el Acuerdo” y de “Comité”. [CEPAL, 1959k]

unánime de que se precisa instituir, en el más breve plazo posible, un mercado de ámbito latinoamericano. [CEPAL, 1959L]

Sin embargo en la reunión del Comité de Comercio, más allá de las dudas y cuestionamientos referidos a puntos como los recién señalados, en el marco de un consenso explícito acerca de que el objetivo a alcanzar era un mercado común constituido de ser posible por todos los países latinoamericanos, las mayores diferencias entre los delegados de la región se dieron respecto de si la puesta en marcha de acuerdos de nivel subregional era la mejor manera de avanzar hacia dicho objetivo, e incluso si era al menos compatible con él. Al respecto, en el informe recién citado de la CEPAL ante el ECOSOC, luego de destacar el objetivo compartido de llegar al mercado común, se describían las diferencias en el Comité de Comercio en los siguientes términos:

“Sin embargo, dentro de esa coincidencia de opiniones hubo divergencias en los puntos de vista expresados acerca de la conveniencia de iniciar la constitución del mercado común mediante el establecimiento de acuerdos subregionales, que fueran integrando a aquellos grupos de países para los cuales la proximidad geográfica y la comunidad de intereses económicos puedan hacer más sencilla la rápida concertación de instrumentos multilaterales. [...]

“Algunas delegaciones de los países meridionales de América del Sur entendieron que los acuerdos subregionales, así como los de complementación sectorial, podrían ser pasos que allanarían el camino hacia el objetivo del mercado común, sobre todo si se establecieran sobre la base de principios generales comunes para toda América Latina y tuvieran carácter provisional hasta tanto se integraran en el acuerdo global que se propone. En cambio, otras delegaciones consideraron que los acuerdos parciales, ya sea de grupos de países o de actividades económicas determinadas, pueden significar serios obstáculos para la constitución futura del mercado, tanto a causa de que los acuerdos parciales propenderían a consolidar determinados intereses y pondrían en movimiento fuerzas económicas tendientes al fortalecimiento de bloques aislados, como porque los participantes en esos grupos parciales podrían luego considerar preferible que los restantes países se incorporaran de modo progresivo a su acuerdo como camino hacia el mercado común, lo que estaría en pugna con el firme propósito de algunos gobiernos de no participar en ningún tratado en cuya negociación no hubieran tomado parte desde un principio. Otras delegaciones consideraron que la vía preferible era la formación de un mercado común total desde el principio, y añadieron que lo estimaban compatible con acuerdos sectoriales en su etapa de transición.” [CEPAL, 1959L: 18]¹⁰⁰

¹⁰⁰ En una intervención de Raúl Prebisch ante la sesión plenaria del ECOSOC, realizada dos meses después de la reunión del Comité de Comercio, su posición acerca de zona de libre comercio de los cuatro países de Sudamérica se expresó en los siguientes términos: “Como economista latinoamericano tengo una profunda preocupación frente al desarrollo de los acontecimientos. Los países del sur, excluido el petróleo, tienen el 90 por ciento del intercambio de los países latinoamericanos. Si nos dejáramos guiar por una consideración estática, diríamos que el problema del mercado común se resuelve en América Latina si los países del sur se entienden entre sí. Pero que profundo error cometeríamos si viéramos este problema desde el punto de vista estático; qué profundo error cometeríamos si sostuviéramos que por el hecho de ser el comercio entre los países del sur el comercio más importante lo seguirá siendo. Equivaldría ello a ver este problema ignorando el proceso fundamental de industrialización de América Latina. [...] pretender que el problema del mercado común podrá circunscribirse a un grupo limitado de países y dar la espalda al resto de los países de América

Como resultado de su segundo Periodo de Sesiones, el Comité aprobó 5 resoluciones, la primera de ellas referida a “Intensificar los esfuerzos en favor de una creciente cooperación económica entre los países de esta región, con vistas a la constitución de un mercado común latinoamericano”, estableciendo los rasgos básicos de dicho mercado¹⁰¹ y la tercera solicitando que la Secretaría de la CEPAL “para proseguir los estudios relativos a la formación del mercado común constituya un grupo con los expertos de alto nivel que designen los gobiernos” y los convoque a una primera reunión “a más tardar en febrero de 1960” para que “preparen un anteproyecto de acuerdo para la formación del mercado común latinoamericano”, que sería enviado a los gobiernos, luego de lo cual una siguiente reunión del Comité de Comercio elaboraría la versión definitiva del acuerdo “que será sometido a los gobiernos latinoamericanos para su firma”.¹⁰² [CEPAL, 1959k: 36 a 38]

A pesar de las decisiones tomadas por el Comité de Comercio para concretar en plazos breves la puesta en marcha del Mercado Común, ello quedó rebasado por la rapidez con que avanzó lo referido a la Zona de libre Comercio propuesta por Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. El texto del acuerdo para la creación de esa Zona fue siendo reformulado –incorporándose a él algunos de los principios contemplados en el “Documento de México”– en reuniones realizadas del 16 al 18 de julio de 1959 en Lima, del 16 al 30 de septiembre de ese mismo año en Montevideo y del 4 al 18 de febrero de 1960 también en Montevideo, incorporándose a esas negociaciones Perú, Paraguay, México y Bolivia, lo que culminó con la firma del *Tratado de Montevideo*, y la consiguiente creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el 19 de febrero de 1960, por parte de siete países, ya que Bolivia postergó su adhesión.

A ello se sumó, que al firmarse el Tratado de Montevideo no se había completado la propuesta sobre un mecanismo de compensación multilateral de saldos, ni menos aún lo referido a una eventual unión de pagos, a pesar de que en los días previos a la reunión de Montevideo que creó a la ALALC, en esa misma ciudad se habían reunido los

Latina sería un formidable error histórico, y yo estoy, como hombre responsable de una institución internacional, poniendo todo mi esfuerzo para esclarecer las mentes y hacer ver esta dinámica del proceso latinoamericano, que no podría comprenderse si nos circunscribiéramos a mirar al pasado y a los escasísimos hechos presentes.” [Prebisch, 1959: 10 y 11]

¹⁰¹ Dichos rasgos son: “a) Estar integrado por todos los países latinoamericanos que decidan participar en su formación; b) Permanecer abierto a la participación de los demás países latinoamericanos; c) Basarse en condiciones competitivas y abarcar el mayor número posible de productos; d) Tomar en consideración las desigualdades existentes entre los países latinoamericanos, en lo que concierne a su diferente grado de desarrollo económico; e) Caracterizarse por la progresiva uniformidad de los regímenes arancelarios y de otros instrumentos de política comercial de los países latinoamericanos, en sus relaciones con otras áreas, teniendo en cuenta los compromisos internacionales; f) Contar, para su realización, con la más amplia colaboración de la iniciativa privada; g) Promover una creciente especialización de las actividades económicas, con vistas a la mejor utilización de los factores de producción disponibles en el área, y h) Contribuir a la expansión y diversificación del intercambio comercial entre los países latinoamericanos y entre éstos y el resto del mundo.” [CEPAL, 1959k: 36 y 37]

¹⁰² Varios de los restantes puntos de la primera y la tercera resolución, así como de los contenidos de las otras resoluciones, consistieron a encargar a la Secretaría de la CEPAL la elaboración de distintos documentos: sobre las observaciones y sugerencias formuladas en los debates del Comité; sobre distintos temas “de fundamental interés para la constitución de un mercado común”; sobre “las bases y procedimientos que serían adecuados para adoptar una nomenclatura arancelaria uniforme en los países latinoamericanos”; en conjunto con el FMI, sobre “la forma más conveniente de encarar el problema de los pagos interlatinoamericanos en un mercado común regional”; etc. [CEPAL, 1959k]

representantes de Bancos Centrales, sin arribar a un acuerdo final. En esa falta de acuerdo, tuvo un peso importante la opinión que nuevamente expresó el FMI en contra de una Unión de Pagos. Según lo expone Wionczek, en dicha reunión “los países patrocinadores y la CEPAL hicieron un intento decisivo para incorporar a la zona de libre comercio medidas para resolver los problemas de pagos regionales. Todos los participantes en la conferencia, que se celebró en Montevideo, salvo uno [Perú, JE], estaban dispuestos a apoyar las propuestas revisadas y ampliadas por la CEPAL, pero el Fondo se mantuvo firme en su posición tradicional de que la zona latinoamericana de libre comercio propuesta no debía apoyarse en un sistema de compensación que preveía créditos automáticos o semiautomáticos, sino en pagos en monedas libremente convertibles.” Y a continuación agrega: “El Fondo estaba plenamente seguro de su fuerza al tratar con los participantes del Tratado de Montevideo, ya que la mayoría de ellos ejecutaban entonces programas de estabilización patrocinados y financiados en parte por el FMI. En dichas condiciones cualquier ‘rebelión’ contra las condiciones del Fondo era claramente imposible.” [Wionczek, 1964: 75]¹⁰³

Con la firma del Tratado de Montevideo, la etapa de formulaciones sobre la integración regional, cuya descripción nos ha interesado presentar con cierto detalle, cedió su lugar a las actividades de puesta en marcha de la ALALC, a las que se sumaron en diciembre de 1960 aquellas derivadas de la firma del Tratado de Managua que dio lugar al Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Si bien la CEPAL ya venía prestando apoyo a los gobiernos respecto de la puesta en marcha de esos dos mecanismos y lo siguió haciendo, al igual que a los otros mecanismos que se crearon posteriormente, es necesario tener presente que la propuesta cepalina apuntaba a una posible unión de pagos y a un mercado común latinoamericano, para el cual llegó a proponer el conjunto de contenidos que hemos venido identificando en las páginas previas.

Según destacaremos en el siguiente apartado, durante la vigencia del modelo ISI el desenvolvimiento de esos mecanismos –incluso en buena medida desde sus formulaciones iniciales– se alejó en distintos sentidos y grados de esos contenidos propuestos por la CEPAL, desde luego empezando en el caso de la ALALC por el carácter subregional con que fue creada y se mantuvo, a pesar de la unánime y reiterada disposición, de los gobiernos participantes, a formar parte de un esfuerzo integrador que efectivamente abarcara al conjunto de los países latinoamericanos.

¹⁰³ La exposición que hizo Prebisch en la sesión inaugural de esa reunión de representante de bancos centrales, la dedicó casi por completo a cuestionar los contenidos del documento que el FMI había preparado para la reunión, confrontándolo con el que había entregado la propia CEPAL, y planteando que “Es notoria la diferencia fundamental de óptica entre este documento del Fondo y el que hemos presentado nosotros, y no habría motivo útil alguno en disimularla. [...] Por eso mismo he creído conveniente exponer con toda franqueza mis opiniones con respecto al contenido del documento del Fondo Monetario”. Sobre esa base, lo fundamental de su crítica se refería a que “el Fondo Monetario no admite el principio de reciprocidad que contiene el proyecto de Montevideo, y, por lo tanto, no reconoce la conveniencia de que tales recursos provenientes de excedente de exportaciones que obtenga un país dentro de la Zona, los emplee en la misma Zona”, agregando que “cree el documento que dado que no sería posible llevar a la práctica el principio de reciprocidad, se producirían consecuencias muy lamentables si es que opera un sistema de créditos recíprocos como el que [se] ha propuesto”. [Prebisch, 1960]

A esa falta de correspondencia entre la propuesta cepalina y los rumbos efectivamente seguidos por los mecanismos de integración, que es lo que aquí nos interesa destacar, se fueron sumando diferencias también importantes entre dichos rumbos y los objetivos declarados por cada uno de esos mecanismos, incluso cuando dichos objetivos sufrieron reformulaciones para adecuarlos a los límites y problemas que en cada caso se fueron haciendo evidentes, cuestiones éstas que esperamos ir dejando de manifiesto en los siguientes apartados.

III.2.3.- Los mecanismos de integración creados en el marco del modelo ISI.

En este apartado, revisaremos la creación y desenvolvimiento de los mecanismos de integración que se originaron en la región durante el modelo ISI, esto es, la ALALC/ALADI, el MCCA, el Grupo Andino y la Comunidad del Caribe. A excepción de la ALADI, a la cual dedicaremos un espacio algo mayor dada la amplitud de su membresía y las discusiones sobre la marcha general de la integración regional que han estado asociadas a su desenvolvimiento, para los demás mecanismos nos limitaremos a identificar para ese lapso los rasgos básicos presentes en cada uno de ellos.

III.2.3.1.- La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio/Asociación Latinoamericana de Integración (ALALC/ALADI).

Según ya se dijo, en los meses posteriores al Segundo Periodo de Sesiones del Comité de Comercio de la CEPAL de mayo de 1959, se introdujeron distintas modificaciones a la propuesta de Acuerdo de Zona de Libre Comercio, incluidos varios de los contenidos del “Documento de México”, así como planteamientos de los países que se incorporaron a la negociación del texto. El resultado de todo ello fue la firma, por siete países (Argentina, Brasil, México, Uruguay, Paraguay, Chile y Perú) del Tratado de Montevideo, que entró en vigor en junio de 1961 dando origen a la ALALC, a la cual posteriormente se integraron otros cuatro países: Colombia en septiembre de 1961, Ecuador en noviembre de 1961, Venezuela en agosto de 1966 y Bolivia en febrero de 1967. Dichas incorporaciones, así como otros hechos relevantes ocurridos entre 1960 y hasta fines de los años 80 en la ALAC-ALADI, se presentan en el Cuadro III.5.

CUADRO III.5	
PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS EN EL DESENVOLVIMIENTO DE LA ALALC-ALADI, DESDE SU CREACIÓN Y HASTA FINES DE LOS AÑOS 80	
1960	Se firma el Tratado de Montevideo por el cual las Partes Contratantes acuerdan la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) por los gobiernos de: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay.
1961	Se adhieren Colombia el 30 de septiembre y Ecuador el 3 de noviembre.
1963	Se crea la Comisión de Asuntos Monetarios (CAM) por medio de la Resolución 33 del Comité Ejecutivo Permanente
1964	Se aprueba la Resolución 100 durante el cuarto periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes Contratantes titulada “Programa de Complementación e integración económica”
1964	Se crea el Consejo de Política Financiera y Monetaria (CPFM) a través de la Resolución 101 (IV) de la Conferencia de las Partes Contratantes
1965	Se firma el “Acuerdo de México” y el Sistema de Compensación Multilateral de Pagos y Créditos Recíprocos entre los Bancos Centrales de los países de la ALALC suscrito por 7 países,; además del “Reglamento del Sistema de Compensación

	Multilateral de saldos entre Bancos Centrales de los países de la ALALC
1966	Se adhiere Venezuela a la ALALC el 31 de agosto.
1967	Se adhiere Bolivia el 8 de febrero y se celebra la Reunión de Presidentes de América Latina en Punta del Este en la cual el tema de la integración aparecía dentro de la agenda como uno de los principales, además de ello, se aprueba el “Protocolo para la solución de Controversias” en la ALALC
1968	Se aprueba la creación del “Consejo de Ministros” y se adopta la Resolución 101, a través de la cual se crea el Consejo de Política Financiera y Monetaria como parte de la estructura institucional de la ALALC y se incorporan al Acuerdo de Pagos Bolivia y Venezuela
1969	Se suscribe el Protocolo de Caracas: instrumento modificadorio del Tratado de Montevideo por medio del cual se modifica el plazo de 12 a 20 años para crear una zona de libre comercio.
1969	Se aprueba el Acuerdo Multilateral de Apoyo Financiero Recíproco entre los Bancos Centrales de los países de la ALALC y la República Dominicana conocido como “Acuerdo de Santo Domingo” encargado de hacer frente a deficiencias transitorias de liquidez que afectaban a los países miembros que entró en vigor en 1971; se integra Uruguay al Acuerdo de Pagos
1969-X	Se firma en octubre el Acuerdo de Cartagena por Bolivia, Colombia, Chile, Perú, y Ecuador, el cual es declarado compatible con el Tratado de Montevideo.
1970	Se aprueban las Decisiones que sustentaron el Universo Arancelario a las diferentes modalidades del Programa de Liberación: Lista Común de ALALC y se incorpora Brasil al Acuerdo de Pagos.
1973	Se crea el “Acuerdo de Garantías Uniformes de Disponibilidad y Transferibilidad para la Aceptación Bancaria Latinoamericana”; Rep. Dominicana se incorpora al Acuerdo de Pagos
1975	Entra en vigor el Protocolo que da origen al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC.
1976	Se aprueba la Creación del Sistema de Garantías para la aceptación Bancaria Latinoamericana.
1978	Se emite la Resolución 370 (XVIII), la cual reiteraba la necesidad de iniciar los trabajos que condujeran a la reestructuración de la ALALC
1980	Se inicia el proceso de reestructuración de la Asociación a través de reuniones de negociación dentro de las cuales se pueden mencionar las de Caraballeda, Asunción y Acapulco las cuales sirvieron de marco para lo que posteriormente sería el Tratado formal.
1980	Se suscribe el Tratado de Montevideo lo cual da origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) constituido en sus inicios por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela
1981	Se Crea el Consejo para Asuntos Financieros y Monetarios, la Comisión Asesora de Asuntos Financieros y Monetarios y se aprueba la ampliación del Acuerdo de Santo Domingo
1983	Las Nóminas de Apertura de los Mercados (NAM) se suscriben a favor de los países de menor desarrollo económico relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay).
1984	Se suscribe el Acuerdo regional sobre la Preferencia arancelaria regional (PAR) Preferencia que los países miembros de la ALADI se otorgan sobre sus importaciones recíprocas, lo cual consiste en una reducción porcentual de los gravámenes aplicables a las importaciones desde terceros países.
1988	Se suscribe el Acuerdo Regional de Recuperación y Expansión del Comercio
1989	Se habilita un mecanismo al descuento de instrumentos por instituciones autorizadas a terceros países miembros
Fuente: Sitio web oficial de la Asociación Latinoamericana de Integración.	

En el texto del Tratado de Montevideo, que tenía 65 artículos con cinco protocolos y dos resoluciones anexas, el acento estaba puesto en la creación de una zona de libre comercio, para lo cual en el Capítulo “Programa de liberación del intercambio” se definía que en un plazo de 12 años –esto es, para mediados de 1973– quedaría liberado “lo esencial” del comercio recíproco, a través del mecanismo de “listas nacionales” y una “lista común” de productos.¹⁰⁴ En las listas nacionales se incluirían todas las concesiones que a un ritmo anual, equivalente a no menos del 8 por ciento del promedio ponderado aplicable a terceros países, cada Parte Contratante otorgaba al resto de la zona, pudiendo los otorgantes negociar el retiro de productos de esas listas cuando tuvieran dificultades económicas. En la lista Común, que se negociaría multilateralmente cada tres años empezando en 1961 y cuyas concesiones eran irrevocables, estarían los productos que todos los países irían liberando íntegramente, proyectando que cada negociación incluiría el 25 por ciento de los productos transados, lo que debería resultar en una incorporación total de productos a la lista hacia 1973. [ALALC, 1960: 1 y 2]

Además de lo recién señalado, en el Tratado se abordaban distintos temas –“Tratamiento de la Nación más favorecida”, “Tratamiento en materia de tributos internos”, “Cláusulas de Salvaguardia”, “Disposiciones especiales sobre agricultura”– y en particular otros cuatro que interesa destacar [ALALC, 1960]:

- Lo referido a la “complementación económica”, que tenía un tratamiento mayor que en el Proyecto previo de Zona de Libre Comercio. En el Tratado, se establecía que respecto a dicha complementación los participantes “procurarán [...] armonizar sus regímenes de importación y exportación así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la Zona”; promoverán “una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización”; y “podrán celebrar entre sí acuerdos de complementación por sectores industriales”¹⁰⁵.
- Las “Medidas en favor de países de menor desarrollo económico relativo”, también con un mayor tratamiento en comparación con el Proyecto previo, pero manteniendo una escasa definición y precisión sobre el tema. En el Tratado se establecía, entre otros puntos, que “las Partes Contratantes [...] realizarán esfuerzos en el sentido de crear condiciones favorables” para esos países dentro de la Zona, definiendo que esos países podrían aplicar medidas para proteger la producción nacional y para corregir desequilibrios de balanza de pagos, así como cumplir en condiciones más favorables el Programa de Liberación del Intercambio, en tanto que los demás países podrían otorgar a los de menor desarrollo ventajas no extensivas a las demás partes contratantes. A ello se agregaba que en uno de los Protocolos anexos al Tratado se declaraba que Bolivia y Paraguay podían invocar el tratamiento definido para los países de menor desarrollo.
- En el Tratado había dos referencias al Mercado Común Latinoamericano: en las afirmaciones de la parte inicial del Tratado, los gobiernos firmantes se declaraban

¹⁰⁴ Lo que en el Proyecto de la Zona de Libre Comercio eran las listas individuales y la lista básica.

¹⁰⁵ Con base en lo definido en el Tratado, el primer Acuerdo de Complementación Industrial –referido a “Máquinas de estadísticas y análogas de cartulina perforada”– se firmó en 1962, y para 1977 había un total de 20 Acuerdos. Con el Tratado de Montevideo de 1980, los Acuerdos de Complementación Industrial fueron adecuados a la nueva modalidad de “Acuerdos comerciales”.

“Decididos a preservar en sus esfuerzos tendientes al establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano y, por lo tanto, a seguir colaborando, con el conjunto de los Gobiernos de América Latina, en los trabajos ya emprendidos con tal finalidad”; y, en el Artículo 54 se planteaba que “Las Partes Contratantes empeñaran sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano”. Además, en el Artículo 61 se planteaba que después del plazo de doce años se negociaría lo necesario “para la mejor consecución de los objetivos del Tratado y, si fuere oportuno, para adaptarlo a una nueva etapa de integración económica”, apuntando tal vez a un mercado común conformado por los países miembros de la ALALC.

- Como órganos de la Asociación se definía a la “Conferencia de las Partes Contratantes”, constituida por delegaciones de los gobiernos, y al “Comité Ejecutivo Permanente”, constituido por un Representante de cada Parte Contratante.¹⁰⁶ Se agregaba que dicho Comité “tendrá una Secretaría dirigida por un Secretario Ejecutivo y compuesta de personal técnico y administrativo”, y que las funciones del Secretario Ejecutivo serían organizar los trabajos de los dos órganos, preparar el presupuesto de gastos del Comité y contratar al personal técnico y administrativo.¹⁰⁷

Tanto por la definición general de la ALALC que se plasmó en el Tratado de Montevideo, como por los instrumentos con que se la dotó a través de los restantes artículos de dicho Tratado, es evidente que el objetivo básico de la Asociación era el libre comercio, ajustándose estrictamente a lo dispuesto al respecto en el ámbito del GATT, y ese sesgo fuertemente comercialista se acompañó con otros dos rasgos definidos desde los contenidos del Tratado, que también interesa tener presentes: por una parte, una escasa atención a las diferencias entre los países miembros, respecto de lo cual en los cambios introducidos en la versión final del Tratado –y a diferencia del Documento de México– se identificaban sólo dos grupos de países¹⁰⁸ y no se incluían categorías de bienes; y, por otra parte, una estructura claramente intergubernamental en el funcionamiento de la ALALC, cuestión ésta que según se recordará también estaba en el *Documento de México*.

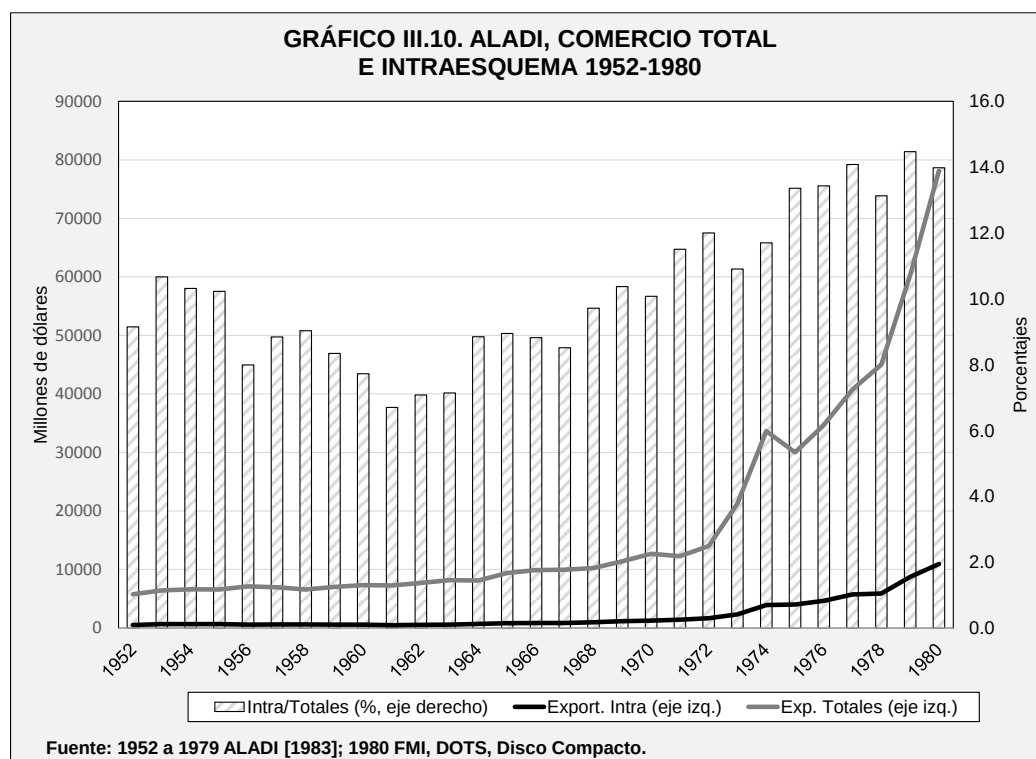
¹⁰⁶ En relación a esas dos instancias, en un estudio publicado en 1968 sobre la estructura de funcionamiento de la ALALC, se revisaba el proceso a través del cual se pasó de la propuesta de un *Comité de Comercio y Pagos* como único órgano, que según vimos estaba incluida en el *Proyecto de Zona de Libre Comercio*, a la decisión de crear los dos órganos recién mencionados, con el siguiente balance: “Los poderes confiados a la Asociación han sido distribuidos entre los distintos órganos de manera bastante confusa, de tal modo que resulta difícil trazar una línea de separación neta entre los ámbitos de competencia de unos y otros.” [Paolillo, 1968: 43]

¹⁰⁷ Luego de la definición de las funciones del Secretario, el artículo siguiente planteaba: “En el desempeño de sus funciones, el Secretario Ejecutivo y el personal de la Secretaría no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno ni de entidades nacionales o internacionales. Se abstendrán de cualquier actitud incompatible con su calidad de funcionarios internacionales.

“Las Partes Contratantes se comprometen a respetar el carácter internacional de las funciones del Secretario Ejecutivo y del personal de la Secretaría absteniéndose de ejercer sobre los mismos cualquier influencia en el desempeño de sus funciones.” [ALALC, 1960: 8]

¹⁰⁸ Posteriormente, a partir del Tercer Período de Sesiones de la “Conferencia de las Partes Contratantes”, se creó una categoría intermedia de países, los de “mercado insuficiente” o de “desarrollo económico intermedio”.

Según se observa en el Gráfico III.10, en el cual se presenta información para el periodo 1952-1980, efectivamente la puesta en marcha del Tratado se acompañó con un crecimiento del comercio intraesquema y de la participación de éste en el comercio total de los países de la ALALC, pero ese impulso inicial se frenó a los pocos años de la creación de la Asociación, de tal manera que entre 1964 y 1967 el comercio entre los miembros perdió su dinamismo, al extremo de que en el último de esos años hubo una disminución absoluta del comercio entre ellos en relación con el año anterior, lo cual se correspondió con que el avance del proceso de desgravación arancelaria también estuvo claramente concentrado en los inicios de la Asociación.



En lo que respecta a la "Lista Común", sólo llegó a negociarse el tramo correspondiente al primer trienio, en 1964, lo cual llevó más de seis meses de deliberaciones para arribar a una lista de 175 rubros, en tanto que con las "listas nacionales" ocurrió algo semejante: del total de 11241 concesiones que se incluyeron en dichas listas entre 1961 y 1979, un 75 por ciento se había conseguido durante los tres primeros años de funcionamiento de la ALALC [Grien; 1994, 255], e incluso en ese trienio inicial las concesiones ya fueron decreciendo,¹⁰⁹ con el agravante de que sólo una pequeña parte de ellas fue efectivamente utilizada por los exportadores de los distintos países miembros.¹¹⁰

¹⁰⁹ De acuerdo a información de la CEPAL [1965: 51] las concesiones otorgadas por los miembros de la ALALC en las cuatro primeras rondas anuales de negociación fueron 3246 en la primera, 4347 en la segunda, 655 en la tercera y 307 en la cuarta.

¹¹⁰ Según Grunwald *et. al.* [1972; 61], "Debido a la alta sobrevaluación de los tipos de cambio, a las restricciones no arancelarias al comercio y a las dificultades de financiamiento de las transacciones comerciales regionales, desde 1962 hasta 1965 los exportadores latinoamericanos hicieron uso de sólo la tercera parte aproximadamente de todas las concesiones negociadas dentro de la ALALC.

Para mediados de los años 60, ya era evidente que el desenvolvimiento de la ALALC atravesaba por fuertes problemas, y que se estaba lejos no sólo de cumplir los ritmos previstos para la liberalización comercial entre los miembros, sino más aún de avanzar a partir de la Asociación hacia la formación de un mercado común que abarcara al conjunto de América Latina, todo lo cual llevó a definir un conjunto de iniciativas tanto en el interior de la ALALC como desde fuera de la Asociación.

En el interior de la ALALC, los problemas presentes fueron siendo abordados en los diferentes Periodos de Sesiones de la “Conferencia de las Partes Contratantes” de tal manera que ya desde el Segundo Periodo de dicha Conferencia, en 1962 en México, se empezó a plantear la necesidad de avanzar en el cumplimiento del artículo 54 del Tratado de Montevideo, que según ya vimos estaba referido a orientar las políticas hacia la formación del Mercado Común Latinoamericano, y en el siguiente Periodo de la Conferencia realizado en Montevideo en 1963, se aprobó la Resolución 75, en la cual se acordaba “Iniciar los trabajos encaminados a la elaboración de un programa de coordinación de sus políticas económicas, comerciales y de armonización de los instrumentos de regulación de su comercio exterior”, encargando para ello un conjunto de estudios y proponiendo la creación de una Comisión Especial. [ALALC, 1963: 2]

Con base en dicha resolución, en el Cuarto Periodo de Sesiones de la Conferencia, realizado en Bogotá en el último trimestre de 1964, se aprobó la Resolución 100, titulada “Programa de Complementación e integración económica”. En las Declaraciones iniciales de la Resolución se planteaba, entre otras cosas, “Que el programa de coordinación de políticas económicas y de armonización de los instrumentos de regulación del comercio exterior puesto en marcha por la Resolución 75 (III) se orientará a la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano, conforme con lo dispuesto en el Artículo 54 del Tratado” y “Que es indispensable prestar especial atención a los problemas que afectan a los países de menor desarrollo económico relativo”, luego de lo cual se definían un conjunto de “Directivas básicas de Política Económica” y un “Programa de Acción”. [ALALC, 1964: 1]¹¹¹

¹¹¹ Además de la Resolución 100 que estamos mencionando, en la Resolución 112 del mismo Cuarto Periodo de Sesiones de la Conferencia se acordó la realización de una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, la cual se celebró en noviembre del siguiente año, tomándose en ella dos acuerdos referidos a la estructura de la ALALC, que fueron formalizados en el siguiente Periodo de la Conferencia: la creación del “Consejo de Ministros” como instancia máxima de la Asociación, y la creación de una “Comisión Técnica”, integrada por cuatro personalidades y por el Secretario de la Asociación, que atendiendo al interés comunitario realizaría estudios, presentaría proyectos y formularía proposiciones. Esa “Comisión Técnica” no llegó a formarse, y en relación a la creación del “Consejo de Ministros”, en el texto de 1968 ya citado, de análisis de la estructura de funcionamiento de la ALALC, se hacía el siguiente balance: “La cuestión de la distribución de competencias dentro de la ALALC se verá profundamente alterada cuando entren en vigor las modificaciones proyectadas en el protocolo de institucionalización del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores [...] el panorama orgánico de la ALALC se habrá complicado por la adición de un tercer órgano principal, el Consejo de Ministros, que [...] es un órgano en el cual están nuevamente representados los intereses nacionales”. Y más adelante, se agregaba: “[...] en el interior de la ALALC no existe una distribución racional de funciones entre los distintos órganos; el esquema actual, que adolece de deficiencias e imprecisiones, se verá complicado con una multiplicación, tal vez innecesaria, de órganos representativos de los intereses nacionales, en los cuales la distribución de competencias no se ha operado de acuerdo a criterios claros”. [Paolillo, 1968: 45]

Tanto en las Directivas como en el Programa de Acción, se contemplaban los temas de comercio exterior, desarrollo industrial, desarrollo agropecuario y asuntos financieros y monetarios, además de los cuales en el Programa de Acción se incluían puntos referidos a materias primas, asuntos fiscales, asuntos laborales, infraestructura y programas nacionales de desarrollo.

Entre los distintos aspectos considerados en la Resolución, y para los cuales se definían tareas a cumplir, se incluía “la mayor equiparación posible de los gravámenes y restricciones aplicados a las importaciones desde terceros países”; “la progresiva eliminación de las barreras al comercio intrazonal” cuidando “la creación de condiciones equitativas de competencia”; la formulación de “una política zonal de desarrollo industrial”, que incluiría la complementación industrial, “el desarrollo de industrias de carácter zonal”, “la localización industrial [...] de una manera programada y conjunta” y, para los países de menor desarrollo económico relativo, el alentar la instalación en ellos “de proyectos concretos de industrias de carácter zonal”; “establecer un sistema de créditos para el financiamiento del comercio intrazonal”¹¹²; “establecer procedimientos en materia financiera y cambiaria encaminados a obtener de la inversión extranjera los mayores beneficios para la región en su conjunto”; avanzar hacia el establecimiento de “una política en el campo de la producción y el comercio de las materias primas”; “ir sentando las bases para la coordinación de los programas nacionales de desarrollo”; y, la promoción por las Partes Contratantes de “iniciativas o proyectos de carácter multinacional tendientes a crear condiciones infraestructurales que faciliten su integración”. [ALALC, 1964]

Muy poco después de finalizado el Cuarto Periodo de Sesiones de la Conferencia en el que se definió la Resolución 100, desde fuera de las estructuras de la ALALC comenzó una iniciativa de revisión e intento de cambiar los rumbos que iba tomando la integración regional, y particularmente los de la propia Asociación, cuando en enero de 1965 el presidente chileno Eduardo Frei solicitó a cuatro economistas –Felipe Herrera del BID, José Antonio Mayobre de la CEPAL, Raúl Prebisch por ese entonces en la UNCTAD y Carlos Sanz de Santamaría del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso– que presentaran proposiciones para un impulso vigoroso a la formación del Mercado Común Latinoamericano.

En respuesta a esa solicitud, pocos meses después los mencionados economistas presentaron a la consideración de los gobiernos de la región el texto *Proposiciones para la creación del Mercado Común Latinoamericano*, que fue conocido como “El Documento de los cuatro”, cuya circulación fue simultánea a un documento de la CEPAL que también apuntaba a la formación del mercado común.¹¹³

¹¹² En relación a ese punto, en el mismo cuarto Periodo de sesiones se adoptó la Resolución 101, por la cual se creó con carácter permanente el Consejo de Política Financiera y Monetaria, integrado por los presidentes, gerentes o directores generales, de los Bancos Centrales de las Partes Contratantes.

¹¹³ La CEPAL elaboró el documento *Contribución a la política de integración económica de América Latina* –que junto con el “Documento de los cuatro” se publicó como libro por el FCE en el mismo año de 1965, con el título *Hacia la integración acelerada de América Latina. Proposiciones a los presidentes latinoamericanos*–, en cuya “Introducción” se planteaba que el texto “tiene por objeto aclarar algunos de los problemas que dificultan en la actualidad el camino hacia el mercado común, y presentar algunas sugerencias para vigorizar ese proceso” [CEPAL, 1965: vii], luego de lo cual se abordaban esos problemas y las

El *Documento de los cuatro* consistía en cinco apartados: “I. La exigencia de un gran espacio económico”, “II. La política para la integración”, “III. Otras recomendaciones para el régimen de integración”, “IV. Mecanismo institucional del Mercado Común” y “V. Reflexiones finales” [Herrera *et. al.*, 1965]:

- En el primer apartado, desarrollaban tres temas. Por una parte, el punto “Una comunidad de esfuerzos”, en el cual argumentaban a favor de “formar la comunidad de pueblos latinoamericanos”, que permita superar los “obstáculos que se oponen al desarrollo [...], y concretarlas en la realización de grandes objetivos comunes,” dejando atrás las pretensiones de “desarrollarse en un territorio segregado arbitrariamente en numerosos compartimientos estancos”. En segundo lugar, en el punto titulado “La necesidad de decisiones políticas” destacaban, como una “impostergable necesidad”, que se “requieren grandes decisiones políticas en diversos planos”, ya que “los objetivos de la integración no se están cumpliendo con el ritmo que exige la magnitud del problema”, debido a que no se han vinculado todos los países al Tratado de Montevideo y a la falta de una política general de integración con objetivos, métodos, plazos, instrumentos regionales de programación y de promoción de inversiones, acuerdos complementarios, arreglos de compensación de pagos y de créditos recíprocos, precisiones sobre la reciprocidad y sobre el trato especial a los países de menor desarrollo relativo, etc., a lo que se agregaba la necesidad de un “sistema institucional dotado de atribuciones adecuadas y de aquellos recursos que son esenciales para su funcionamiento independiente”. En el tercer punto, “Industrialización, exportaciones y mercado común”, destacaban que “producimos mucho menos de lo que seríamos capaces, por la actual segmentación de lo que debería ser un gran mercado”, el cual “es indispensable para que la producción sea eficiente y de bajo costo”, argumentando que “una estrecha comunicación de los mercados en un solo espacio económico” llevará a “acuerdos sectoriales de complementación o integración” y a “la modernización y reajuste de las industrias existentes”.
- En el apartado de “La Política para la integración”, se abordaban tres ámbitos de política: comercial, de inversiones y monetaria y financiera. En lo que respecta a la política comercial, luego de destacar los avances logrados en la ALALC se planteaba que el “procedimiento engorroso de micronegociaciones está demostrando ser incapaz

correspondientes recomendaciones a lo largo de 11 capítulos, con los siguientes títulos: I. La integración económica y el desarrollo de América Latina, II. Progresos y limitaciones de los movimientos latinoamericanos de integración, III. El conjunto de los nuevos compromisos, IV. La política comercial, V. El tratamiento especial de los productos agropecuarios, VI. Política regional de inversiones, VII. Los acuerdos sobre ramas industriales, VIII. Los transportes y la integración económica regional, IX. La política monetaria y financiera, X. La estructura institucional, y XI. La ALALC y los nuevos compromisos.

A lo anterior, cabría agregar que el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), creado en 1962 bajo la égida de la CEPAL, publicó en 1967 un detallado ejercicio de proyección de “los efectos que podría tener sobre el sector externo y el desarrollo de América Latina un programa regional de sustitución de importaciones basado en la integración económica” [ILPES, 1967: 2], centrando el análisis en la brecha comercial de la región y concluyendo que, de aplicarse ese programa, sus efectos en la reducción de dicha brecha serían sustanciales: “si América Latina consigue hacer crecer su producto a una tasa cercana al 6 por ciento, aplicando una política de sustitución regional de exportaciones, debe afrontar una brecha comercial muy reducida” [ILPES, 1967: 20]

de conducir a una liberación sustancial del comercio y a un aumento importante del intercambio” y se proponía reemplazarlo por otro, consistente en cuatro compromisos a cumplirse en 10 años: un mecanismo gradual y automático para alcanzar metas cuantitativas respecto del nivel máximo de derechos de aduana; la eliminación de restricciones no arancelarias; una tarifa común hacia el resto del mundo; y, un sistema de preferencias recíprocas. Para la política regional de inversiones, proponían que ésta abarcara “ante todo las grandes industrias sustitutivas de importaciones”, planificando “el desarrollo de estas industrias en escala regional” y decidiendo acuerdos sectoriales respecto de ellas, a lo que se agregaban otras consideraciones y propuestas respecto de la agricultura, y a las inversiones en infraestructura. En lo referente a la política monetaria y financiera, consideraban que “ya no se discute que la falta de un régimen adecuado de pagos y créditos recíprocos y multilaterales constituye un considerable obstáculo en la política de reducción de aranceles y eliminación de restricciones comerciales entre los países latinoamericanos”, por lo cual se requiere una “unión de pagos”, esto es “un sistema que permita compensar las operaciones de cada país con los demás países miembros y otorgar créditos recíprocos para cubrir los saldos que resulten del intercambio regional”.

- En el apartado de “Otras Recomendaciones”, éstas se referían “al principio de reciprocidad, al tratamiento que debería darse a los países de menor desarrollo relativo, a las medidas necesarias para hacer frente a los desajustes internos que pudieran surgir en el proceso de liberación comercial y a las medidas de estímulo a la iniciativa privada latinoamericana dentro del mercado común”.
- En el apartado referido al “Mecanismo institucional del Mercado Común”, el documento proponía las distintas instancias de dicho Mercado, asignando funciones a cada una: el Consejo de Ministros, “como la más alta autoridad resolutive”, integrado por “un Ministro de Estado y un Delegado Alterno”, agregando que “sería conveniente que desde un comienzo se restringiera, el derecho a veto en los acuerdos del Consejo”; la Junta Ejecutiva, cuyos miembros “no representarían a los gobiernos que les eligieran en el seno del Consejo, sino a la Comunidad misma”, y cuyas funciones principales serían, entre otras, “velar por el cumplimiento de los objetivos y criterios generales de la política de integración, [...] proponer al Consejo iniciativas [...], proponer la negociación de acuerdos sectoriales de complementación”; el Parlamento Latinoamericano, “integrado por representantes de los parlamentos de la región”; un “Instrumento de promoción de inversiones regionales”, cuya función principal sería “la de realizar estudios de preinversión y preparar programas y proyectos”; y, un “procedimiento de conciliación”, que consistiría en comités *ad hoc* integrados por personalidades, para asuntos que no fueran resueltos por conciliación directa ni por la Junta, experiencia ésta que “puede dar lugar a la creación de una corte de justicia de carácter regional”.
- En el apartado de “Consideraciones Finales”, entre otros puntos se insistía en la necesidad de “definir los grandes objetivos y adoptar decisiones políticas al más alto nivel”, se destacaban los riesgos de la inacción, y el apartado terminaba planteando que “Está en juego nuestra aptitud para acelerar el desarrollo, para conseguir con amplitud impresionante la difusión del bienestar colectivo gracias a las enormes posibilidades de

la técnica, en el marco amplio y promisorio de una América Latina integrada y consciente de su destino y gravitación en el mundo contemporáneo”.

Las propuestas plasmadas en el *Documento de los cuatro* que hemos reseñado, tuvieron una presencia evidente en la Reunión de Presidentes que se realizó en Punta del Este en abril de 1967, en la cual pareció existir una firme decisión para crear el Mercado Común Latinoamericano, plasmada en la *Declaración de los Presidentes de América* emitida al final de la Reunión. En dicha Declaración, lo referido a la integración regional ocupaba un importante espacio, tanto en el apartado inicial del documento, como en el “Programa de Acción” definido en la Declaración. [Presidentes de América, 1967]

En la parte inicial de la Declaración, los presidentes se manifestaban “Resueltos a dar una expresión más dinámica y concreta a los ideales de la unidad latinoamericana y de la solidaridad de los pueblos americanos, que inspiraron a los creadores de nuestras patrias”, proclamaban que “La América Latina creará un Mercado Común”, y resolvían “crear en forma progresiva, a partir de 1970, el Mercado Común Latinoamericano que deberá estar en funcionamiento en un plazo no mayor de quince años. El Mercado Común Latinoamericano se basará en el perfeccionamiento y la convergencia progresiva de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y del Mercado Común Centroamericano, teniendo en cuenta el interés de los países latinoamericanos no vinculados aún a tales sistemas”. [Presidentes de América, 1967: 1 y 2]

En el “Programa de Acción”, que tenía seis capítulos, el primero de ellos se titulaba “Integración económica y desarrollo industrial de América Latina”, y consistía en 5 temas:

- En el primer tema “Principios, objetivos y metas”, luego de plantear que “la integración económica constituye un instrumento colectivo para acelerar el desarrollo latinoamericano y debe ser una de las metas de la política de cada uno de los países de la región”, y de manifestar que “los países de menor desarrollo económico relativo y, en la proporción que les corresponda, los países de mercado insuficiente, tendrán tratamiento preferencial en materia comercial y de cooperación técnica y financiera” y que “se reconoce que es preciso adoptar todas las medidas que conduzcan al perfeccionamiento de la integración económica latinoamericana”, se acordaba “actuar sobre los siguientes puntos:
 - a) Crear en forma progresiva a partir de 1970 el Mercado Común Latinoamericano que deberá estar en funcionamiento en un plazo no mayor de quince años.
 - b) El Mercado Común Latinoamericano se basará en el Perfeccionamiento de los dos sistemas de integración existentes: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Simultáneamente, los dos sistemas iniciarán un proceso de convergencia en etapas de cooperación, vinculación e integración, teniendo en cuenta el interés de los países latinoamericanos no vinculados aún a tales sistemas, a fin de facilitarles su acceso a alguno de ellos.
 - c) Promover la incorporación de los otros países de la región latinoamericana a los sistemas de integración existentes”.

- En el siguiente tema del Capítulo, titulado “Medidas con respecto a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio”, los Presidentes de países miembros de la ALALC encomendaban a los Ministros de Relaciones Exteriores el adoptar en la Asociación un conjunto de medidas: acelerar el proceso de conversión de la ALALC en un mercado común, aplicando a partir de 1970 –y “para ser completado en un plazo no mayor de 15 años”– un régimen de eliminación de gravámenes y demás restricciones y de establecimiento de una tarifa externa común; “coordinar progresivamente las políticas e instrumentos económicos y aproximar las legislaciones nacionales en la medida requerida por el proceso de integración”; “propiciar la concertación de acuerdos sectoriales de complementación industrial procurando la participación de los países de menor desarrollo económico relativo”; y, “propiciar la concertación de acuerdos subregionales, de carácter transitorio, con regímenes de desgravación internos y armonización de tratamientos hacia terceros, en forma más acelerada que los compromisos generales y que sean compatibles con el objetivo de la integración regional”. A continuación, en ese tema se hacía referencia al otorgamiento de “las mayores ventajas posibles” a los países de “menor desarrollo económico relativo”, anunciando el libre acceso de sus productos al mercado de los demás países de la Asociación y la promoción de “la instalación y el financiamiento en esos países de industrias destinadas al mercado ampliado”, a lo que se agregaba una mención de que la situación de los países “de mercado insuficiente será contemplada en los tratamientos preferenciales transitorios enunciados, en la medida que fuere necesario para lograr un desarrollo armónico en el proceso de integración”.
- En el tercer tema, titulado “Medidas con respecto al Programa de Integración Económica Centroamericana”, los Presidentes del MCCA se comprometían a ejecutar un Plan de Acción que incluía “Perfeccionar la unión aduanera y crear la unión monetaria centroamericana” y “Propiciar la realización de una política comercial externa común”, aplicando en dicho Plan “el trato preferencial transitorio ya establecido o que llegue a establecerse, conforme al principio de desarrollo equilibrado entre países”. Así también, se comprometían a “propiciar una creciente vinculación de Panamá” al MCCA y a una expansión de sus vínculos con otros países latinoamericanos, incluida la búsqueda “de acuerdos subregionales y acuerdos de complementación industrial”.
- El cuarto tema del Capítulo se titulaba “Medidas comunes a los países latinoamericanos”, y en él los presidentes se comprometían a “no crear nuevas restricciones al comercio entre los países latinoamericanos, salvo el caso de situaciones excepcionales”, a “establecer [...] un margen de preferencia dentro de la región, para todos los productos originarios de los países latinoamericanos”, y a que esas dos medidas serían de aplicación inmediata en la ALALC y se extenderían “en cuanto sea posible, a los países no miembros”. Además, se comprometían a establecer una Comisión, compuesta por los órganos ejecutivos de la ALALC y el MCCA, para coordinar “la posibilidad de concertar acuerdos de complementación industrial, [...] así como acuerdos subregionales de integración económica de carácter transitorio entre el MCCA y países miembros de la ALALC”, y a “asignar especial atención al desarrollo industrial dentro de la integración y en particular al fortalecimiento de las empresas industriales latinoamericanas”.

- En el quinto y último tema del capítulo, “Medidas comunes a los países miembros de la Organización de los Estados Americanos”, los presidentes acordaban, entre otras cosas, “movilizar recursos financieros y técnicos” para realizar distintos estudios y para enfrentar problemas “que puedan resultar de la reducción acelerada de las barreras comerciales durante el período de transición hacia el Mercado Común, así como para aumentar los montos disponibles para créditos de exportación en el comercio intralatinoamericano”.

Si se tienen presentes los contenidos de los textos que hemos reseñado –la Resolución 100, el *Documento de los cuatro* y la *Declaración* de Punta del Este–, y el hecho de que en el primero de ellos se plasmaron acuerdos del máximo órgano la ALALC, y en el tercero compromisos y decisiones de los Presidentes de la región, resulta notable lo poco que todo ello significó para el avance de la integración, en el cual los problemas ya presentes estuvieron lejos de ser enfrentados y superados, y el progreso hacia el multicitado Mercado Común Latinoamericano siguió a la espera de tiempos mejores.

Al respecto, la falta de impacto real de las propuestas y compromisos presentes en esos textos fue descrita por uno de los autores del *Documento de los cuatro* en los siguientes términos:

“La evolución de los acontecimientos posteriores a la reunión [de Presidentes, JE] de abril de 1967, es de variada naturaleza. Las burocracias nacionales y algunos sectores que habían sido críticos a lo que consideraban los ‘ambiciosos planteamientos’ del ‘Documento de los Cuatro’, también reaccionaron en contra del espíritu integracionista de Punta del Este. Recuerdo así el ambiente de frustración y desencanto de dos reuniones celebradas inmediatamente después: la del CIES, en Viña del Mar, en mayo de 1967, y la reunión de Cancilleres de ALALC de agosto de ese mismo año, en Asunción. En esas dos reuniones, con la participación de altos personeros de aquellos mismos países que hacía sólo pocas semanas estaban contestes en profundizar la marcha integradora, se colocaron frenos de toda índole a los acuerdos de alto nivel ya logrados. Algunos, en forma directa y aparente; otros, en términos sutiles, pero no por eso menos efectivos.” [Herrera 1973: 10]¹¹⁴

En lo que respecta específicamente a la ALALC, lo ocurrido en el periodo inmediato posterior a la Reunión de Punta del Este, es resumido por Gustavo Magariños –que en ese entonces era Secretario de la Asociación– en los siguientes términos:

“En síntesis, la Declaración de Jefes de Estado representó un espaldarazo político del más alto nivel al concepto de integración global y plena desarrollado en el Documento de los Cuatro. Aun así, no fue posible llevar a la práctica todas las decisiones presidenciales. Tres

¹¹⁴ En ese mismo sentido, en 1970 Miguel Wionczek [1970: 1] planteaba que “Casi nadie en América Latina quiere recordar que hace menos de tres años todos los Jefes de Estado del Hemisferio Occidental [...] se comprometieron solemnemente a establecer un Mercado Común Latinoamericano para 1985”, y más adelante agregaba: “No se vislumbra para 1985 un mercado común latinoamericano con los lineamientos del acuerdo de Punta del Este de 1967. También resulta sumamente difícil concebir un fortalecimiento sustancial de la ALALC. Este instrumento ha degenerado progresivamente en un débil acuerdo preferencial, cuya virtud principal consiste en estimular marginalmente el comercio intrarregional que de todas formas tendría lugar.” [Wionczek [1970: 17]

meses después, la segunda reunión del Consejo de Ministros (Asunción, 28 de agosto - 2 de septiembre) creó la Comisión Coordinadora ALALC-MCCA, ratificada en un acuerdo bipartito entre las dos instituciones, pero fracasó en la instrumentación de nuevos mecanismos para la liberación del comercio recíproco (regímenes de desgravación programada, consolidación de gravámenes y restricciones, desgravación de los productos, incluidos en la lista común y establecimiento de un margen de preferencia zonal); y en la planificación de los trabajos encaminados al establecimiento de un arancel externo común [...] La marcha hacia el mercado común dispuesta por los Jefes de Estado no pudo ser iniciada y los países miembros se quedaron enfrentados al drama de una lista común cuya elaboración les resultaba inviable.” [Magariños G, 2006]

Y en otro texto, el mismo autor resume lo ocurrido en los siguientes términos: “[...] en 1967, en Punta del Este, cuando ya se escuchaban nuevas premoniciones sobre el destino de la integración, la Declaración de Presidentes de América consagra el tan ansiado y reclamado apoyo político al más alto nivel. Pero bien pronto tuvo lugar el fallido intento de los ministro de relaciones exteriores, en Asunción del Paraguay, de poner en ejecución las directivas presidenciales relativas a la ALALC, y entonces fue patente para todos que ésta entraba en una nueva y más grave crisis” [Magariños G, 1973: 94]¹¹⁵

A esa “más grave crisis” de la ALALC a que se refiere la cita, contribuyó también la creación del Grupo Andino –mecanismo éste al cual nos referiremos posteriormente– que implicó en los hechos una fragmentación de la Asociación, aunque dicha creación fue formalizada en la estructura normativa de la ALALC¹¹⁶, lo que se sumó a la imposibilidad de acordar el segundo tramo de la “Lista Común” la cual, según lo definido en el Tratado de Montevideo, con dicho tramo debía llegar al 50 por ciento de los productos transados.¹¹⁷

¹¹⁵ Por su parte, Mateo Magariños hace la siguiente síntesis de lo sucedido: “En abril de 1967 tuvo lugar en Punta del Este (Uruguay) la reunión de los presidentes de América. Mayor nivel no podía pedirse. La cuestión de la integración formó parte de la agenda, como uno de los temas principales, si no el principal, adoptándose ‘decisiones’ que hubieran podido y debido ser trascendentales. En ese sentido se dieron directivas concretas al Consejo de Ministros [de la ALALC, JE] [...] En agosto siguiente se reunió el flamante órgano en Asunción del Paraguay. La ‘relación jurídica entre la Declaración de los Presidentes y la estructura jurídica de la ALALC’ estaba inscrita en su agenda, conforme a la recomendación del areópago máximo. No obstante el Consejo se rehusó a ver en la Declaración otra cosa que un “compromiso moral”, cuyo reconocimiento jurídico podría provocar problemas constitucionales insolubles. [...] Lo que importa destacar es que los cancilleres dieron marcha atrás sobre las principales resoluciones presidenciales, incumpliendo sus directivas.” Magariños [1973:27]

¹¹⁶ Los acuerdos de carácter subregional no estaban contemplados en la estructura jurídica de la ALALC, por lo cual, ante la decisión de crear el grupo andino –anunciada en la *Declaración de Bogotá* de agosto de 1966, a la que nos referiremos posteriormente–, en noviembre de 1967 el Consejo de Ministros emitió la resolución 202, definiendo los principios a los que dichos acuerdos deberían sujetarse [ALALC, 1967], y la Resolución 203 aprobando “las bases de un acuerdo regional presentadas por Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela”. [ALALC, 1967a]

¹¹⁷ Cabe mencionar que también en el año 1967, la ALAC acordó un “Protocolo para la solución de Controversias”, en el cual se definían como mecanismos sucesivos de solución las negociaciones directas y el recurrir al Comité Ejecutivo Permanente. Dicho Comité, de no lograr el avenimiento entre las partes, trasladaba la controversia a un Tribunal Arbitral de tres personas, estructurado a partir de una lista de árbitros integrada por un miembro de cada país miembro de la Asociación, cuyo fallo era obligatorio e inapelable para las partes en controversia. [ALALC, 1967b]

Ante esa situación, en 1969 se suscribió el *Protocolo Modificador del Tratado de Montevideo*, conocido como *Protocolo de Caracas*, que extendió hasta fines de 1980 tanto el periodo contemplado en el artículo 2 del Tratado de Montevideo para la Zona de Libre Comercio, como “todas aquellas disposiciones que conforman la estructura jurídica de la Asociación en cuanto tengan relación con el Artículo 2”, disminuyendo además de 8 a 2.9 por ciento la reducción anual de gravámenes de las listas nacionales –con posibilidad de reducciones aún más profundas–, y fijando para fines de 1973 el inicio de las negociaciones colectivas para definir las siguientes etapas de la Asociación, incluido lo referido al avance hacia el mercado común latinoamericano. [ALALC, 1969]¹¹⁸

En palabras de Gustavo Magariños: “De ahí en adelante, el programa de liberación de la ALALC fue letra muerta [...] la lista común pasó a la historia y las negociaciones comerciales se estancaron, a pesar de que, sin perjuicio de las diferencias en la escala de beneficios distributivos, los nueve países aumentaron sustancialmente sus exportaciones a la Zona durante los años sesenta. [...] La decisión de desembarazarse de metas inmediatas de liberación comercial fue acompañada por la reiteración del propósito de proseguir el proceso, pero ya con la mente puesta en una revisión completa del mismo en las negociaciones colectivas previstas en el Tratado, las cuales deberían realizarse al finalizar el período de transición y cuyo comienzo se fijó en el Protocolo de Caracas para el año 1974. [...] A partir de 1974 la Asociación se sumió en un prolongado letargo”. [Magariños G, 2006]¹¹⁹

Así, para la segunda mitad de los años setenta estaba claro que no se iba a cumplir para 1980 con el nuevo plazo definido para la zona de libre comercio, y que la ALALC requería de una profunda reestructuración, la cual comenzó a planearse desde la *Décimo Octava Conferencia de las partes*, celebrada en noviembre de 1978, y culminó en agosto de 1980 con la firma del Tratado de Montevideo 1980 (TM80), por el cual se creó la Asociación Latinoamericana de Integración.

El TM80, que consta de 69 artículos y siete resoluciones anexas, en comparación con el Tratado anterior tiene como principal característica una mayor flexibilidad, en varios sentidos, de los cuales el más relevante es el abandono de cualquier definición de plazos para alcanzar el libre comercio.

Dicho abandono, en el texto del TM80 se presenta más bien como un reemplazo, de modo

¹¹⁸ El significado del Protocolo de Caracas, es descrito por Wionczek en los siguientes términos: “No es un secreto en América Latina que el Protocolo de Caracas representa una victoria para los tres países mayores (Argentina, Brasil y México), que han perdido interés en todo lo que no sean los aspectos puramente comerciales de la integración económica regional, y creen, quizá con razón, que el grado de liberación de aranceles ya obtenido les permite expandir sus exportaciones en el área sin necesidad de tener que aceptar compromisos no comerciales hacia los miembros menos desarrollados de la ALALC. [Wionczek, 1970: 11]

¹¹⁹ Por su parte, hacia fines de los años setenta Germánico Salgado hacía el siguiente balance de lo que llamó “la accidentada vida de la ALALC”: “luego de un corto período de avance conforme a las líneas originalmente proyectadas, cayó pronto en un casi total estancamiento, que amenaza ahora convertirse en regresión. Fue imposible cumplir con el establecimiento de la zona de libre comercio, y desde mediados de los años sesenta las negociaciones no han hecho sino ampliar en forma marginal la lista de concesiones. En la práctica, la ALALC no ha pasado de ser una zona preferencial, con un nivel que ni siquiera se puede calificar de elevado” [Salgado, 1979]

que en vez de una "zona de libre comercio", en el Artículo 1 se plantea que el "objetivo a largo plazo" es "el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano". Con ello se volvió más ambicioso el objetivo final perseguido y se incluyeron aspectos no comerciales que estaban ausentes en la ALALC, pero ello ocurrió junto con una notoria ausencia de metas y fechas precisas, obviamente motivada por el reiterado incumplimiento de los plazos que se habían definido en el marco del tratado anterior.

En el propio texto del TM80, la flexibilidad aparece como uno de los cinco principios tomados en cuenta para su elaboración y presentados en el Artículo 3, si bien en dicho artículo ella está referida no a la ausencia de plazos y metas, sino a "la capacidad para permitir la concertación de acuerdos de alcance parcial, regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el fortalecimiento de los vínculos de integración", y se acompaña con otros cuatro principios: "Pluralismo, sustentado en la voluntad de los países miembros para su integración, por encima de la diversidad que en materia política y económica pudiera existir en la región; "Convergencia, que se traduce en la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano"; "Tratamientos diferenciales, establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos de alcance regional como en los de alcance parcial, sobre la base de tres categorías de países [...]; y "Múltiple, para posibilitar distintas formas de concertación entre los países miembros [...]" [ALADI, 1980: 2]

Es así que, si bien el componente multilateral del proceso de integración sigue estando presente en la TM80 de manera directa, a través de la "Preferencia Arancelaria Regional" y los "Acuerdos de Alcance Regional", instrumentos ambos que suponen la participación de todos los países miembros, a ellos se agregan los "Acuerdos de Alcance Parcial" –que podrán ser "comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio o adoptar otras modalidades"–, en cuya celebración "no participa la totalidad de los países miembros" y cuyos derechos y obligaciones "regirán exclusivamente para los países miembros que los suscriban o que a ellos adhieran". Según veremos posteriormente, la anunciada convergencia de los acuerdos de alcance parcial, y por tanto su "multilateralización progresiva, han sido los grandes ausentes en el funcionamiento concreto de la Asociación.

Así también, otro cambio asociado a la mayor flexibilidad presente en el TM80 fue el Artículo 25, conocido como "cláusula latinoamericana", según la cual cuando un país miembro concerte acuerdos "con otros países y áreas de integración económica de América Latina [...] las concesiones que otorguen los países miembros participantes, no se harán extensivas a los demás, salvo a los países de menor desarrollo económico relativo". Dicha cláusula, por consiguiente, constituye una excepción a la norma general, planteada en el artículo 44 del TM80: "Las ventajas, franquicias, inmunidades y privilegios que los países miembros apliquen a países originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro, por decisiones o acuerdos que no estén previstos en el presente Tratado o en el Acuerdo de Cartagena, serán inmediata e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembros."

Además de esos rasgos, otro aspecto importante del TM80 es el énfasis puesto en el tratamiento diferenciado a los países atrasados, el cual además de ser uno de los “principios” arriba señalados, quedó plasmado en el Capítulo III del Tratado –“Sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo”, artículos 15 a 23–, y se acompañó de varias resoluciones referidas a ese tema, en una de las cuales se agrupaba a los países miembros en tres categorías: “Países de menor desarrollo económico relativo: Bolivia, Ecuador y Paraguay”; “Países de desarrollo intermedio: Colombia, Chile, Perú, Uruguay¹²⁰ y Venezuela”; y “Otros países miembros: Argentina, Brasil y México [ALALC, 1980a]. En comparación con lo que estaba establecido en la ALALC, el TM80 es más exigente respecto de las facilidades que los demás miembros otorgarán a los países atrasados, por cuanto para estos países las desgravaciones deberán ser totales, permanentes, preferentemente industriales y negociadas sin reciprocidad, y dichas desgravaciones se podrán acompañar de “Programas especiales de cooperación” y de “programas y acciones de cooperación en las áreas de preinversión, financiamiento y tecnología”, para lo cual, “se establecerá dentro de la Secretaría, una Unidad de Promoción Económica para los países de menor desarrollo económico relativo, que les proporcione el apoyo que requiera su participación plena en el proceso de integración”. [ALADI, 1980b]

En lo que respecta a la estructura de la ALADI, en el TM80 se definieron como órganos políticos, en orden de prelación, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores a la Conferencia de Evaluación y Convergencia y al Comité de Representantes, y como órgano técnico a la Secretaría General, identificando las funciones y atribuciones de cada una de esas instancias, así como el mecanismo de adopción de decisiones de los órganos políticos: voto afirmativo de dos tercios de los países miembros, excepto un listado de 11 materias, se requiere además que no haya algún voto negativo.

También en el TM80, en la primera de las resoluciones anexas al Tratado, se estableció que “las concesiones otorgadas en listas nacionales, listas de ventajas no extensivas y acuerdos de complementación” en el marco de la ALALC –el llamado “Patrimonio histórico”–, se renegociarán “a través de su actualización, enriquecimiento o eliminación, de forma de alcanzar un mayor fortalecimiento y equilibrio de las corrientes comerciales”, definiendo los criterios para dicha renegociación [ALADI, 1980c], la cual ocupó una buena parte de la actividad de la ALADI durante sus primeros años de funcionamiento.

En un apartado posterior de este capítulo haremos referencia al desenvolvimiento de la ALADI, el cual desde luego durante todos los años ochenta estuvo marcado por la crisis regional, que estalló poco después de que el 18 de marzo de 1981 entrara en vigor el TM80. Por ello, como punto final acerca de la ALALC interesa destacar lo referido al mecanismo de pagos que se creó en la Asociación en 1965.

Al respecto, y dado que según ya se dijo, al firmarse en Tratado de Montevideo de 1960 no había acuerdo aún respecto de la propuesta sobre pagos y créditos que estaban elaborando los Bancos Centrales, lo primero a tener presente es que dicho Tratado no tenía contenidos

¹²⁰ En el caso de Uruguay, en la resolución donde se definen los grupos se introdujo la siguiente aclaración: “A Uruguay se le otorgará un tratamiento excepcional más favorable que a los demás países de desarrollo intermedio, el cual no implicará la totalidad de los beneficios que correspondan a los países de menor desarrollo económico relativo”.

referidos a ese tema, ausencia que a la brevedad debía ser subsanada como condición para impulsar el comercio entre los miembros de la Asociación.

Así, luego de un intenso periodo de discusión sobre el tema, durante el cual se barajaron diferentes fórmulas, el Consejo de Política Financiera y Monetaria –que había sido creado en el cuarto Periodo de Sesiones de la Conferencia de la ALALC– reunido en la ciudad de México en septiembre de 1965, aprobó un Acuerdo –conocido como *Acuerdo de México*– para “crear un mecanismo de compensación multilateral y créditos recíprocos” [Bancos Centrales de los países de la ALALC, 1965]¹²¹

Dicho mecanismo, que empezó a funcionar en marzo de 1966, se basaba en que el otorgamiento de créditos no tendría un carácter multilateral, sino que se definiría a través de múltiples negociaciones bilaterales, de tal manera que en el Artículo 1 se establecía que “cada par de Bancos Centrales convendrá el establecimiento de líneas ordinarias de crédito recíproco [...] con límites máximos que se consignarán en los acuerdos respectivos, todo ello en dólares. Preferentemente, por dichos créditos no se cobrarán intereses”, agregando en los siguientes artículos que los saldos de dichas líneas se liquidarían por bimestres vencidos y que “los saldos que arrojen las cuentas al final de cada período de liquidación se compensarán multilateralmente”, si bien “los Bancos Centrales podrán negociar mutuamente créditos recíprocos adicionales extraordinarios.”

En el Acuerdo se establecía que “la canalización de los pagos a través de este sistema es voluntaria”, que “los Bancos Centrales se comprometen a garantizar la convertibilidad de las divisas destinadas a cancelar pagos que se canalicen a través del sistema” y que “propiciarán en lo posible el incremento de las relaciones financieras entre los bancos comerciales de la región. A tal efecto, podrán utilizar los créditos que se otorguen para estimular la apertura de líneas de crédito entre los bancos comerciales”, para lo cual las transferencias de saldos entre esos bancos “podrán ser cursadas a través del sistema”.

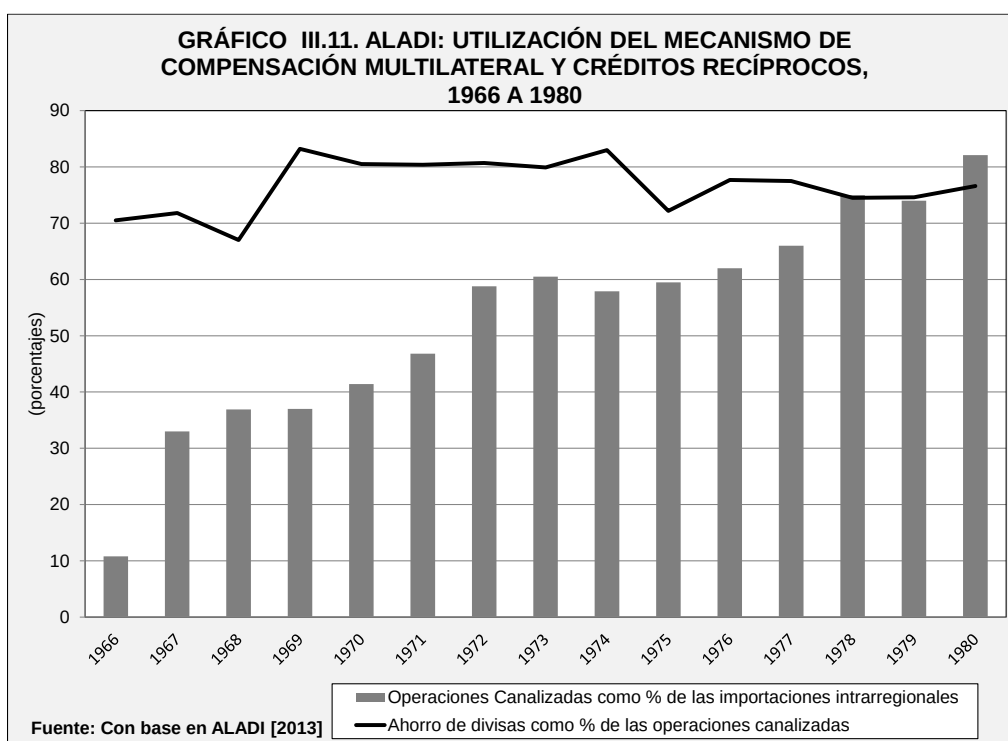
En los años siguientes a la puesta en marcha del Acuerdo de México, este fue siendo complementado, incorporándose en 1968 la garantía de reembolso a las de convertibilidad y transferibilidad, y en 1969 se suscribió el “Acuerdo Multilateral de Apoyo para atenuar deficiencias de liquidez”, conocido como Acuerdo de Santo Domingo, a lo que se agregó en 1973 el “Acuerdo de Garantías Uniformes de Disponibilidad y Transferibilidad para la Aceptación Bancaria Latinoamericana”.

En el siguiente Gráfico se presenta información referida al desempeño del mecanismo de pagos y créditos desde su creación y hasta 1980 a través de dos variables: el porcentaje que representan las operaciones canalizadas a través del Acuerdo en el total de importaciones que los países miembros de dicho Acuerdo han realizado entre sí; y, el ahorro de divisas que se ha derivado del Acuerdo, medido como porcentaje de las operaciones que se han canalizado a través de él.

Por un lado, en el Gráfico se observa que en el total del comercio que realizan entre ellos los países participantes del Acuerdo, desde la puesta en marcha del mismo su uso fue

¹²¹ Tres textos de aquella época, en los cuales se revisaban las propuestas y los debates que se dieron en torno a la creación del Acuerdo de México son Siegel [1964], Moreno [1966] y ALALC-BID-INTAL [1966].

teniendo una presencia cada vez mayor, de tal manera que dicha presencia pasó de 10 por ciento en 1966 a más de ochenta por ciento en 1980. Por otro lado, para todo el periodo que abarca el Gráfico las operaciones canalizadas a través del acuerdo se concretaron en porcentajes muy elevados sin dar lugar a movimientos de divisas, lo que permitió un ahorro sustancial de los dólares que de otra manera habrían tenido que utilizarse para el comercio intrarregional.



Como balance global, basta tener presente que para el conjunto del periodo 1966-1980, el total del comercio intrarregional fue por un monto de casi 55 mil millones de dólares; de ese monto, 36 mil millones (66 por ciento) correspondieron a operaciones canalizadas a través del Acuerdo de México, y ese monto de operaciones canalizadas se concretó a través de un movimiento efectivo de 8400 millones de dólares, evitándose por tanto el movimiento de más de 27 mil millones de dólares, que equivalen a 77 por ciento del valor total de las operaciones canalizadas.

III.2.3.2.- El Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Si bien el *Tratado General de Integración Económica Centroamericana –Tratado de Managua–*, que creó al Mercado Común Centroamericano, fue firmado el 13 de diciembre de 1960 y entró en vigor el 4 de junio del año siguiente, los antecedentes cercanos de dicho Tratado se remontan al inicio de los años cincuenta, y a lo largo de esa década se fueron desarrollando distintas iniciativas que finalmente dieron lugar a la firma del Tratado de Managua. Algunas de esas iniciativas previas, así como una mínima identificación de los

hechos relevantes ocurridos con el Mercado Común Centroamericano hasta fines de los años ochenta, se presentan en el siguiente Cuadro.

CUADRO III.6 PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS EN EL DESENVOLVIMIENTO DEL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO- SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, DESDE SU CREACIÓN Y HASTA FINES DE LOS AÑOS 80	
1951	Se firma la Primera Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y se crea el Programa Centroamericano de Cooperación Económica
1951	Se aprueba la Resolución titulada “Desarrollo Económico en Centroamérica en el marco del cuarto periodo de sesiones de la CEPAL
1958	Se suscriben algunos instrumentos de carácter multilateral: el Tratado Multilateral de Libre comercio e Integración económica y el Convenio sobre el Régimen de industrias Centroamericanas.
1959	Se firma el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la importación en el cual se adoptaban “los aforos y la denominación arancelaria” de una lista de productos definida
1960	Se suscribe el Tratado de Asociación Económica (Tratado Tripartito) entre Guatemala, Honduras y El Salvador.
1960	Se Firma el Tratado General de Integración Económica (Tratado de Managua) por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica lo que marca el origen del Mercado Común Centroamericano (MCCA).
1961	Entra en vigor el Convenio constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Protocolo al Convenio Centroamericano sobre equiparación de gravámenes a la importación.
1961	En julio se suscribe el Acuerdo de la Cámara de Compensación Centroamericana, con el objeto de establecer “un mecanismo multilateral de compensación y de créditos recíprocos entre los Bancos Centrales de Centroamérica
1962	Se firma la Segunda Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, denominada Carta de San Salvador la cual sustituye a la de 1951; además de ello, se suscribe el Convenio Centroamericano de Incentivos fiscales al Desarrollo Industrial
1962	Se adhiere Costa Rica al Mercado Común Centroamericano
1963	Se aprueba el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA)
1964	Se firma el Acuerdo para el establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana
1966	Se presenta una crisis al interior del MCCA cuando Honduras manifestó su descontento en diversos foros Centroamericanos por haber recibido menores beneficios respecto del resto de miembros del Mercado Común
1969	Se crea el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM) con el objeto de proporcionar asistencia financiera a los países miembros.
1969	El conflicto bélico entre El Salvador y Honduras causa efectos negativos en el funcionamiento integracionista del Istmo Centroamericano
1970	Se suscribe la Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores estableciendo un Grupo Bilateral de Trabajo Honduras-El Salvador y una Comisión regional a la cual se encomendó elaborar propuestas para la reorganización del sistema institucional Centroamericano
1972	La SIECA formula una estrategia industrial centrada en profundizar la sustitución de importaciones enfocada a la creación de capacidad productiva de las industrias básicas, mediante la expansión de las mismas.
1974	Se Firma el Acuerdo Monetario Centroamericano, suscrito por los Bancos Centrales el 24 de agosto, el cual unió al Acuerdo de la Cámara de Compensación Centroamericana, el Acuerdo para el Establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana y el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria en un solo documento
1984	Se suscribe el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano; por medio de este Convenio se establece un nuevo Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano éste sustituye el instrumento que surgió en 1960.
1985	Se firma el Acuerdo durante la Reunión de Ministros del 8 de marzo, a través del cual se encargó

	a los organismos subregionales SIECA, BCIE, Secretaría del Consejo Monetario, y a la CEPAL, la elaboración de un documento con el objeto de reactivar el MCCA (el cual fue presentado en la trigésimo quinta Reunión de Ministros realizada el 24 de junio de 1986)
1985	Los países miembros del MCCA firman un tratado con la Comunidad Económica Europea en el cual se concretó un arancel para la importación, con ello se institucionalizó la cooperación económica, técnica y financiera.
1986	El MCCA adopta un sistema de valoración aduanera de las mercancías.
1987	Se suscribe el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano.
1988	Se configura el Plan de Acción Inmediata (PAI) a través del cual se pretendía reactivar el Mercado común.
1989	Se suscribe un Acuerdo en Costa Rica por los ministros responsables de la integración económica Centroamericana, los presidentes de los BC centroamericanos y el representante de la Comisión de las Comunidades Europeas, mediante el cual se aprueba el Acuerdo Marco para el relanzamiento del Comercio Intra-centroamericano para un Sistema Centroamericano de Pagos y su reglamento general
Fuente: Sitio oficial del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); CEPAL (2012b); SIECA (2010)	

En lo que respecta a los antecedentes cercanos del MCCA, el año 1951 puede considerarse como el inicio de ellos, en dos sentidos:

- Por una parte, el 14 de octubre de 1951 Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron la *Carta de San Salvador*, que en su primer artículo anuncia la constitución de “la Organización de Estados Centroamericanos (O.D.E.C.A.), con el objeto de fortalecer los vínculos que los unen; consultarse mutuamente para afianzar y mantener la convivencia fraterna en esta región del continente; prevenir y conjurar toda desavenencia y asegurar la solución pacífica de cualquier conflicto que pudiere surgir entre ellos; auxiliarse entre sí; buscar soluciones conjuntas a sus problemas comunes y promover su desarrollo económico, social y cultural, mediante la acción cooperativa y solidaria” [Gobiernos de Centroamérica: 1951].

Dicha organización, durante los años cincuenta encabezó o participó en distintas iniciativas de vinculación entre los países miembros, incluido el *Tratado de Managua*, y durante las décadas siguientes su funcionamiento sufrió dos cambios de importancia: el 12 de diciembre de 1962 los mismos gobiernos firmaron la Carta de la *Organización de Estados Centroamericanos*, que sustituyó a la anterior por considerar los firmantes “Que es necesario dotar a los cinco Estados de un instrumento más eficaz ” [Gobiernos de Centroamérica: 1962]; y, en 1991 los mismos cinco países más Panamá firmaron el *Protocolo de Tegucigalpa a la carta de la Organización de Estados Centroamericanos* (ODECA), por el cual constituyeron el *Sistema de la Integración Centroamericana* (SICA) en reemplazo de la ODECA, definiéndolo como “el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica” y planteando que dicho Sistema –sobre el cual volveremos posteriormente– “tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.”

- Por otra parte, el 16 de junio de 1951, pocos meses antes de la firma de la *Carta de San Salvador*, en el cuarto periodo de sesiones de la CEPAL se aprobó la Resolución titulada “Desarrollo Económico en Centroamérica”. En dicha resolución y atendiendo a

una propuesta de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, se “invita a los gobiernos del Istmo de América Central, cuando lo consideren oportuno, para formar un comité de cooperación económica, integrado por los ministros de asuntos económicos o personas designadas por ellos, para que actúe como un órgano de coordinación [...] y como órgano de consulta del Secretario Ejecutivo de la Comisión [...]” [CEPAL, 1951b]

Sobre esa base, el “Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano” (CCEICA) celebró su primera reunión en Honduras, en agosto de 1952, para la cual la Secretaría de la CEPAL presentó varias “Notas”¹²² y el *Informe Preliminar sobre Integración y Reciprocidad Económicas en Centroamérica*.

En dicho Informe –que en los años siguientes fue seguido por otros del mismo carácter, en que se ampliaba el análisis y/o las propuestas¹²³–luego de identificar los factores que favorecían el posible avance hacia la integración de los países centroamericanos –entre otros, la “semejanza general del estado de evolución económica”, la conciencia existente acerca de la necesidad de políticas de fomento, las disparidades en la densidad de población entre los países, y las mejoras ocurridas en los últimos años en la balanza de pagos y en la relación de precios del intercambio–, se presentaban como opciones a una Unión Económica acelerada vs “una integración limitada acompañada de una política de reciprocidad comercial e industrial”¹²⁴, pronunciándose por la segunda de esas opciones como “una meta inmediata no demasiado ambiciosa, pero a la vez audaz”, e identificando distintos ámbitos que era necesario atender para avanzar hacia esa integración –política comercial y arancelaria, planeación industrial, progreso técnico, desarrollo del transporte y la energía y cooperación financiera–, luego de lo cual el Informe concluía sugiriendo algunas industrias para el “desarrollo coordinado”: “tejidos de algodón; aceites y grasas vegetales; llantas y neumáticos; calzado;

¹²² Dichas Notas, estuvieron referidas a “Unificación de la Nomenclatura Arancelaria” [CEPAL, 1952a], “Integración Económica y Cooperación Tecnológica” [CEPAL, 1952b] y “Transportes en Centroamérica” [CEPAL, 1952c].

¹²³ Ver, por ejemplo, además de los que mencionaremos posteriormente, *Análisis y perspectivas del comercio intercentroamericano* de 1955, *Política comercial y libre comercio en Centroamérica* de 1955, *La Integración Económica de Centroamérica. Su evolución y perspectivas* de 1956, *Informe sobre la marcha de los trabajos del programa de integración económica centroamericana* de 1959 (CEPAL [1955c], [1955d], [1956d] y [1959m], respectivamente).

¹²⁴ Sobre la “reciprocidad”, que es un término que aparecería de manera recurrente en documentos posteriores, incluidos los que se generaron respecto del Mercado Común y de la Unión de Pagos en el Comité de Comercio –varios de los cuales ya hemos mencionado–, en el Informe se definía de la siguiente manera: “[...] la política de integración no podría prescindir de una política de reciprocidad en el sentido más amplio posible de este término. Una política de reciprocidad significaría, por un lado, que un primer plan general de establecimiento y ampliación de actividades industriales en Centroamérica tendría que formularse de tal manera que en cada uno de los países quedaran ubicadas algunas de las industrias de localización óptima incluidas en el plan [...] es viable que en cada país se ubiquen industrias cuyo mercado sería centroamericano. En consecuencia, un aspecto del principio de reciprocidad es que cada país esté dispuesto a que en otro u otros se establezcan ciertas industrias con una magnitud adecuada, a cambio de que los otros países acepten que en el primero se establezcan sobre iguales principios otras industrias determinadas. [...] El segundo aspecto de la política de reciprocidad reside en la política comercial y arancelaria. En un plan de integración, las actividades que conforme a él se establezcan con vistas al mercado centroamericano deberían ser objeto de comercio libre, sin pago alguno de derechos de importación en cualquiera de los países del área” [CEPAL, 1952]

materiales curtientes; carne y cueros; productos lácteos; productos forestales , pulpa y papel; cerámica y vidrio; y otras industrias, entre ellas la pesquera, la de conservas de frutas y legumbres, de combustibles, algunos productos químicos, herramientas, fósforos, etc.”. [CEPAL, 1952]

Como resultado de su primera reunión el Comité aprobó un conjunto de 16 Resoluciones, de las cuales interesa destacar dos. Por una parte, la Resolución 1, referida a “Principios generales de integración económica centroamericana” en la cual se recomienda “a los Gobiernos participantes: a) Que al formular su política económica tomen en cuenta la necesidad de integrar las economías de sus países y de desarrollar programas conducentes a tal finalidad, con base en la comunidad de aspiraciones y en los principios de cooperación mutua y de reciprocidad; y b) Que para lograr dicha integración en forma progresiva y gradual estudien y adopten proyectos de fomento económico que requieran acción conjunta y los lleven a cabo de acuerdo con las posibilidades prácticas para realizarlos”. Por otra parte, la Resolución 2 referida a “Actividades productivas tendientes a la integración económica”, en la cual se menciona en uno de los considerandos que “se han adoptado los principios de integración económica limitada y gradual, de cooperación mutua y de reciprocidad”, se solicita proceder “a formular proyectos concretos encaminados a establecer nuevas industrias, así como a mejorar y racionalizar industrias existentes” y se enumeran un conjunto de actividades económicas a las cuales se dará prioridad en elaboración de dichos proyectos. [CEPAL, 1952d]

A partir del inicio de actividades de la ODECA y del Comité de Cooperación Económica, y al mismo tiempo que los países de la región mantenían vigentes o firmaban entre ellos tratados bilaterales de comercio,¹²⁵ se generaron distintos estudios e iniciativas relacionados con la integración centroamericana. Si bien no es nuestra intención dar cuenta de todo ello, sí interesa mencionar brevemente tres iniciativas del periodo inmediato previo a la firma del Tratado de Managua, de las cuales dos se concretaron el diez de junio de 1958 en la Quinta Reunión Extraordinaria del Comité de Cooperación Económica:

- Por una parte, en esa fecha se firmó el *Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana* por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, en el cual “acuerdan establecer un régimen de libre intercambio, que se prometen perfeccionar en un período de diez años a partir de la fecha inicial de vigencia de este Tratado”, definiendo en una lista anexa –que se iría ampliando– los productos para los cuales se lograría ese libre intercambio y

¹²⁵ Ellos eran: el Tratado de Libre Comercio entre El Salvador y Nicaragua (Managua, 9 de marzo de 1951); el Tratado de Libre Comercio e Integración Económica entre Guatemala y El Salvador (San Salvador, 14 de diciembre de 1951); el Tratado de Libre Comercio e Integración Económica entre El Salvador y Costa Rica (San Salvador, 5 de octubre de 1953); el Tratado de Libre comercio entre Guatemala y Costa Rica (20 de diciembre de 1955); el Tratado de Libre Comercio e Integración Económica entre Guatemala y Honduras (Guatemala, 20 de agosto de 1956), y el Tratado de Libre Comercio e Integración Económica entre El Salvador y Honduras (El Amatillo, El Salvador y Honduras, 11 de abril de 1957). A ello cabría agregar que también durante los años cincuenta se crearon el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI, el 21 de julio de 1955, que cerró en 1998) y la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, ESAPAC, que inició actividades en 1954; en 1967 pasó a llamarse Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y hasta la fecha se ha mantenido funcionando.

proponiéndose además “sentar las bases para la unión aduanera de los países contratantes y la integración progresiva de sus economías”¹²⁶ [Gobiernos de Centroamérica, 1958].

- Por otra parte, y a partir de un Proyecto que había sido elaborado por la CEPAL y sometido a un grupo de expertos centroamericanos [CEPAL, 1956c], en la misma fecha esos países firmaron el *Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración*, por el cual se comprometían “a estimular y promover el establecimiento de industrias nuevas y la especialización y ampliación de las existentes, dentro del marco de la integración económica centroamericana”, declarando “su interés en que se desarrollen industrias con acceso al mercado común centroamericano, las cuales se denominarán industrias centroamericanas de integración”, cuyos productos “gozarán de los beneficios del libre comercio entre los territorios de los Estados contratantes.”. [Gobiernos de Centroamérica, 1958a]

De la comparación entre el Proyecto presentado a los gobiernos y el *Convenio* que se firmó, resulta evidente que el alcance de los contenidos presentes en el Proyecto se redujo sustancialmente, de tal modo que en el *Convenio* se eliminaron partes referidas al trato nacional para el capital invertido en las industrias de integración; a la composición del capital invertido en las respectivas empresas; al establecimiento de “normas centroamericanas de calidad”; a las obligaciones para las empresas de integración y a los compromisos de franquicias fiscales para ellas; a priorizar la asistencia técnica internacional para las industrias de integración; y, a la aplicación de factores técnicos y económicos para la distribución geográfica de dichas industrias entre los países. Así también, en el *Convenio* no se retomó lo referido a un “Fondo Centroamericano para el Desarrollo Industrial”, que en el *Convenio* se proponía “A fin de coadyuvar a una distribución equitativa, entre los cinco países centroamericanos, de los beneficios económicos derivados del programa de integración, y al desarrollo y financiamiento de dicho programa”, y el cual se conformaría con un millón de dólares de cada país, más una suma anual en dólares “igual al 2% del valor de las exportaciones de productos de plantas industriales de integración que haya realizado a otros países centroamericanos el año inmediatamente anterior”.

Esas dos iniciativas, a pesar del menor alcance definido para las “industrias de integración”, no fueron del agrado del gobierno estadounidense. En palabras de Víctor Urquidí, quien de 1952 a 1960 fue Director de la sede subregional en México de la CEPAL –desde donde se dio el apoyo de la Comisión respecto de la integración centroamericana–, “la idea de la integración industrial acabó por ser en gran parte torpedeada por el Departamento de Estado de Estados Unidos. Funcionarios de esa dependencia manifestaban que apoyaban la idea de la integración y un mercado común centroamericano, pero no la forma en que los gobiernos, con ayuda de la Secretaría de la CEPAL, la estaban promoviendo [Urquidí, 1998: 9]. Y, más adelante, agrega que a los funcionarios de ese país “Les molestaba en

¹²⁶ Para avanzar en el propósito referido a la Unión Aduanera, el 1 de septiembre de 1959 se firmó en Costa Rica el *Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación*, en el cual adoptaban de inmediato “los aforos y la denominación arancelaria” de una lista de productos, y convenían “en equiparar los gravámenes a la importación en un plazo máximo de cinco años”. [Gobiernos de Centroamérica, 1959]

especial el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración firmado en Tegucigalpa en junio de 1958 [...], y más aún consideraban inconveniente el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, que consideraban contrario a la libre empresa”. [Urquidí, 1998: 10]

Al respecto, haciendo uso de documentos de circulación interna del gobierno estadounidense, Charles Carreras [2001] y [2007] ha realizado un detenido examen de la política de dicho gobierno hacia la integración Centroamericana a lo largo de los años cincuenta. En ese examen queda de manifiesto que, luego de un periodo que el autor califica de “espera vigilante”, cuando fueron tomando forma los contenidos se buscaban para dicha integración aparecieron con mucha fuerza las objeciones y acciones de freno de ese gobierno a todo lo que se alejara del cumplimiento del Artículo XXIV del GATT, de lo cual se derivó que “los Estados Unidos querían varios cambios básicos en el *Tratado Multilateral* y se oponía completamente al *Tratado de Integración Industrial*. En lo que se refiere al primero, Washington quería una periodización más corta que la de los diez años estipulados para hacer el tratado totalmente funcional y también querían un proceso más rápido en la adición de productos a la lista de libre comercio. En relación con el último tratado, antes que hacer modificaciones, Washington quería verlo eliminado”. [Carreras; 2007: 54]

Bajo ese criterio, el gobierno estadounidense se propuso empujar a la profundización de los compromisos de liberalización y la reducción de los plazos establecidos entre los países centroamericanos, buscando que se acordara “un verdadero mercado común”, usando para ello promesas de apoyo financiero y trabajando de común acuerdo sobre todo con el gobierno de El Salvador, que era el más coincidente con las posiciones estadounidenses: “El Salvador prefería el ‘verdadero’ mercado común concebido por Washington antes que los estrechos acuerdos con un crecimiento balanceado del tratado de 1958 diseñado por la CEPAL. Por tener ya algún desarrollo industrial, esta nación podría beneficiarse rápidamente con el plan norteamericano”. [Carreras; 2007: 58]

La intención estadounidense era que un nuevo tratado se firmara entre El Salvador y Honduras, sumando posteriormente a los demás países, pero “los guatemaltecos convencieron a las otras dos naciones de que tenían que ser incluidos”, y los gobiernos de esos tres países avanzaron en la definición del nuevo tratado, en el cual “el ítem obvio que no fue incluido [...] fue el esquema de integración industrial al cual los Estados Unidos siempre se habían opuesto”. El resultado de todo ello, fue que “cuando empezó el año 1960, las tres naciones del norte de Centroamérica establecieron un mercado común regional que tenía la aprobación de Estados Unidos. En los dos años siguientes los países que habían quedado por fuera firmaron el tratado tal y como se lo esperaba Estados Unidos” [Carreras; 2007: 61 v 65]¹²⁷

¹²⁷ Isaac Cohen [2003, 434], describe lo ocurrido en los siguientes términos: “Para obtener el apoyo de los Estados Unidos, afirmó el subsecretario Dillon, los acuerdos regionales de comercio debían tener como objetivo la liberación de todo el comercio entre los participantes, y por tanto los acuerdos preferenciales que tuvieran un carácter limitado no podrían contar con dicho apoyo. Como resultado los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras firmaron lo que se conoció como el Tratado Tripartito, que aceleró la

En suma, la tercera iniciativa del periodo inmediato previo al del Tratado de Managua, fue la firma, el 6 de febrero de 1960, del *Tratado de Asociación Económica* entre El Salvador, Honduras y Guatemala –conocido como *Tratado Tripartito*–, cuya gestación acabamos de reseñar, el cual, en efecto, no incluyó nada referido a industrias centroamericanas de integración, y era más ambicioso en los tiempos y grados de apertura que el *Tratado Multilateral* de 1958: los firmantes se propusieron garantizar “la libre circulación de personas, bienes y capitales entre sus territorios”; incluyó el libre comercio inmediato “de los productos naturales originarios de los territorios de las partes contratantes”; definió un plazo de cinco años para perfeccionar la zona de libre comercio y para “equiparar la totalidad de los gravámenes sobre la importación”; y, se estableció que “cada una de las Partes extenderá el tratamiento nacional a las inversiones de capital de las personas naturales o jurídicas nacionales de los otros Estados Signatarios”. [Gobiernos de Honduras, Guatemala y El Salvador, 1960]

En palabras de Alfredo Guerra-Borges [2011, 50], “Los pasos dados por los tres países del Norte de Centroamérica no tuvieron en cuenta a la CEPAL, pese al activo papel que venía teniendo a través del CCE [CCEICA, JE], lo que le causó comprensible alarma, lo mismo que a los dos países excluidos, Nicaragua y Costa Rica, en el Sur de Centroamérica. En consecuencia, la CEPAL preparó sobre la marcha un nuevo convenio, el *Tratado General de Integración Económica Centroamericana*”.

Es así que, a partir de esos antecedentes, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua suscribieron el Tratado de Managua el 13 de diciembre de 1960 –Costa Rica se adhirió en 1962–, creando el Mercado Común Centroamericano. En él, los firmantes acordaron en el primer artículo “establecer entre ellos un mercado común que deberá quedar perfeccionado en un plazo máximo de cinco años”, agregando que “Se comprometen además a constituir una unión aduanera entre sus territorios”, y en el siguiente artículo plantean que “se comprometen a perfeccionar una zona centroamericana de libre comercio en un plazo de cinco años y a adoptar un arancel centroamericano uniforme en los términos del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación”¹²⁸. [Gobiernos de Centroamérica; 1960: 2]

En los artículos siguientes, los Estados firmantes se otorgaron “libre comercio para todos los productos originarios de sus respectivos territorios” excepto los listados en un anexo, establecieron disposiciones para evitar prácticas de comercio desleal y otras referidas a la libertad de tránsito, y adoptaron “todas las disposiciones del *Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración*”, acordando suscribir en seis meses protocolos adicionales al respecto. Así también, el Tratado creó como órganos al Consejo Económico Centroamericano –compuesto por los Ministros de Economía– y al Consejo Ejecutivo –

formación de una zona completa de libre comercio y estableció un arancel común entre los suscriptores del Tratado.”

¹²⁸ En referencia a esos dos primeros artículos, Alfredo Guerra-Borges destaca la ambigüedad presente en ellos: “Resulta entonces que para alcanzar los fines definidos en el artículo primero (establecer el mercado común y constituir una unión aduanera), los Estados centroamericanos se comprometieron a alcanzar el libre comercio y a darle uniformidad a los derechos de aduana aplicables a terceros países; pero ambos elementos son los que definen una unión aduanera, conforme a la definición, universalmente aceptada, del artículo XXIX del GATT.” Y a continuación agrega: “las imprecisiones comentadas tienen al parecer una explicación: la forma precipitada en que se suscribió el Tratado General. [Guerra-Borges, 1991: 166]

integrado por un funcionario propietario y un suplente designados por cada una de las Partes contratantes–, así como a una Secretaría Permanente (SIECA) con sede en la Ciudad de Guatemala. En el artículo XXIV se establecía que el Tratado “prevalecerá, entre las Partes contratantes, sobre el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana y sobre los demás instrumentos de libre comercio suscritos bilateral o multilateralmente entre las Partes contratantes; pero no afectará la vigencia de dichos convenios. Entre los respectivos Países signatarios se aplicarán las disposiciones de los convenios de comercio e integración económica a que se refiere el párrafo anterior en lo que no se considere en el presente Tratado.” [Gobiernos de Centroamérica, 1960]¹²⁹

Además de lo ya señalado, en el Tratado de Managua los Estados firmantes acordaron establecer el Banco Centroamericano de Integración Económica, el cual “actuará como instrumento de financiamiento y promoción del crecimiento económico integrado sobre una base de equilibrio regional. Con ese fin suscribirán el Convenio Constitutivo de dicha institución” [Gobiernos de Centroamérica, 1960: 9]. En efecto, el mismo 13 de diciembre de 1960, esos Estados suscribieron también el *Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica*, con un capital inicial autorizado equivalente a 16 millones de dólares y con sede en Tegucigalpa, definiendo como su objeto “promover la integración económica y el desarrollo económico equilibrado de los Países miembros” y definiendo los sectores de inversión a los cuales el Banco debería atender principalmente. [Gobiernos de Centroamérica; 1960a]

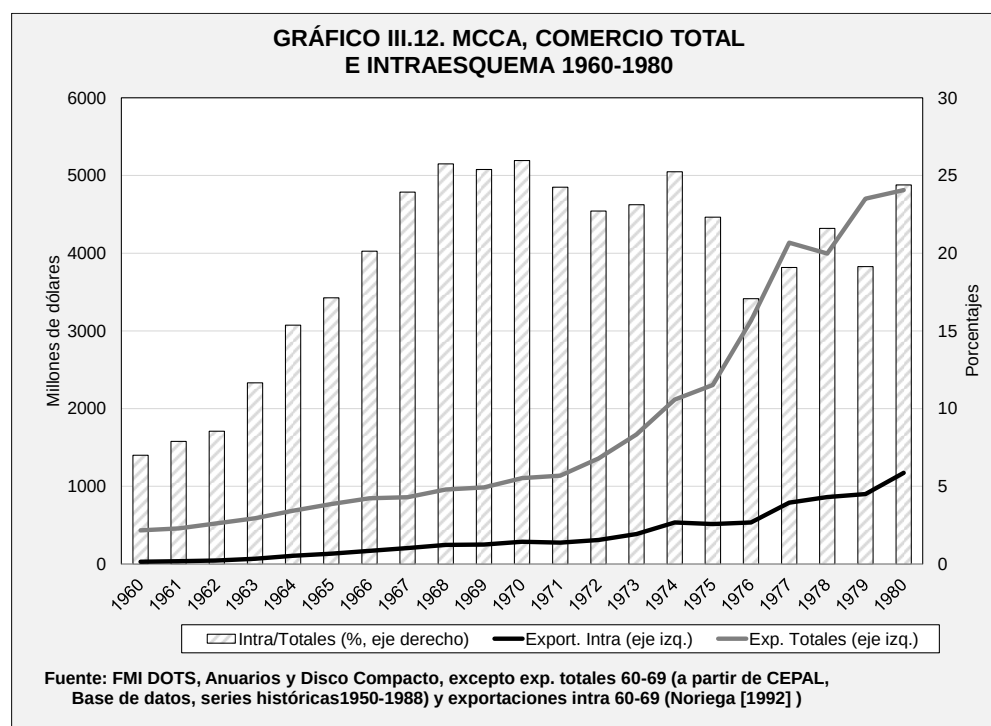
El BCIE inició operaciones en septiembre de 1961 y tres meses después aprobó su primer préstamo. De acuerdo a información del Banco ([2010: 34] y [2013: 42]), desde ese entonces y hasta diciembre de 2012, éste ha aprobado préstamos por casi 19 mil 300 millones de dólares, de los cuales 97.6 por ciento se han destinado a los cinco países fundadores del Tratado de Managua¹³⁰ y, del total canalizado a esos países, un 27 por ciento ha sido para Costa Rica, un 22 por ciento para Guatemala, un 20 por ciento para El Salvador, un 20 por ciento para Honduras y un 11 por ciento para Nicaragua. Según se aclara en uno de los textos de los que tomamos esas cifras, “el esfuerzo del Banco por sustentar con sus operaciones un desarrollo equilibrado entre sus socios fundadores” implicó que en el decenio de los 60 los porcentajes correspondientes a Honduras y Nicaragua fueran mayores –de cerca del 30 por ciento y del 18 por ciento,

¹²⁹ Un balance global entre las propuestas que se formularon para la integración centroamericana y lo que finalmente se plasmó en el Tratado de Managua, lo presenta Guerra Borges [1988: 19] en los siguientes términos: “[...] las decisiones finales se apartaron por completo de las ideas originales propuestas por la CEPAL. El principio de gradualidad quedó, obviamente, descartado desde el momento que la zona de libre comercio debía perfeccionarse en el breve plazo de cinco años. El principio de reciprocidad, entendido como el compromiso de localizar en cada uno de los países determinadas industrias conforme a un plan general, también quedó descartado. (...) Finalmente, la idea central de la propuesta de CEPAL para Centroamérica, consistente en la preparación de un plan general de integración que hiciera posible la armoniosa distribución espacial de las fuerzas productivas, quedó formal y definitivamente excluida del Tratado General.”

¹³⁰ La diferencia para el 100 por ciento se debe a que en el periodo reciente se han aprobado préstamos a Panamá, Colombia, República Dominicana y Belice.

respectivamente—, a lo que se han agregado cambios derivados de los criterios impuestos por la Agencia Internacional para el Desarrollo del gobierno estadounidense.¹³¹

Según se observa en el Gráfico III.12, una vez firmado el Tratado de Managua el comercio entre los países del MCCA creció rápidamente en los años inmediatos posteriores, tanto en términos absolutos como en relación a las exportaciones totales de esos países.



En dicho Gráfico, se ve que la participación del comercio intraesquema en esas exportaciones totales se multiplicó por casi cuatro entre 1960 y 1968, pasando de 7 por ciento a más de 26 por ciento, porcentaje este último que —según veremos posteriormente— fue apenas igualado en el propio MCCA cuatro décadas después, a lo que se agrega que, de los restantes mecanismos que estamos revisando en el presente capítulo, hasta la fecha ninguno ha alcanzado una presencia del comercio intraesquema como la que logró el MCCA en los dos momentos recién mencionados.

En el mismo Gráfico III.12., se observa que luego de ese fuerte crecimiento inicial, los porcentajes de comercio intraesquema se estancan ya desde los años setenta, con un repunte transitorio en 1974, lo cual es expresión de los problemas por los cuales atravesó el MCCA,

¹³¹ Así, en el texto *Contribución del BCIE al Desarrollo de Centroamérica: 50 Años de Historia*, se plantea: “[...] el enfoque que la CEPAL tenía del proceso integracionista encontró resistencias en la visión de la principal fuente de recursos del Banco en las primeras décadas, la AID, que eventualmente impuso su punto de vista acerca de lo que debería ser el proceso de industrialización. Esta organización y particularmente la Oficina Regional para Centroamérica y Panamá de la AID (ROCAP) establecida en Guatemala en julio de 1962 propiciaban y respaldaban financieramente un esquema de industrialización más orientado por el mercado y no por un planeamiento ex ante que definiera la asignación territorial de empresas bajo el criterio de desarrollo equilibrado.” [BCIE, 2010: 30]

especialmente entre el final de los años sesenta y los primeros años de la siguiente década. Si bien de esos problemas el más grave fue la guerra entre El Salvador y Honduras, que llevó a la ruptura de relaciones entre esos dos países y a que Honduras saliera del Tratado de Managua, a eso habría que agregar las restricciones al comercio derivadas de la imposición de barreras arancelarias y de modificaciones cambiarias por parte de distintos países y posteriormente el incremento de los niveles de inflación, de desequilibrios en balanza de pagos y del endeudamiento externo, todo lo cual en los años setenta tuvo expresiones en el ámbito del funcionamiento del MCCA y de los niveles de comercio entre sus participantes.

Hacia el final de esa década y en la siguiente década, a todo ello se sumarían la guerra civil en El Salvador y en Nicaragua, la continuidad de la guerra civil en Guatemala y, desde luego, la crisis que asoló al conjunto de América Latina, con un impacto devastador en los procesos latinoamericanos y caribeños de integración, al que haremos referencia posteriormente.

Un último elemento que interesa destacar sobre el desenvolvimiento del Mercado Común Centroamericano para el periodo que estamos revisando, se refiere a la creación de distintos instrumentos vinculados a los aspectos monetarios y de pagos del MCCA. Al respecto, durante los años cincuenta los encargados de Bancos Centrales sostuvieron varias reuniones –cinco entre 1952 y 1960–, y en los años sesenta dichos Bancos de los cinco países del Mercado Común suscribieron tres acuerdos:

- El 28 de julio de 1961 suscribieron el *Acuerdo de la Cámara de Compensación Centroamericana*, con el objeto de establecer “un mecanismo multilateral de compensación y de créditos recíprocos entre los Bancos Centrales centroamericanos, cuyos objetivos son facilitar los pagos y fomentar el uso de las monedas de la región, en las transacciones intercentroamericanas”, definiendo que los valores operados en dicho mecanismo “serán registrados en la Cámara de Compensación Centroamericana”, con sede en la Oficina principal del Banco de Honduras y que “Todas las operaciones que registre la Cámara serán expresadas en una unidad de cuenta denominada “Peso Centroamericano” (\$CA), equivalente a US\$1.00, a la paridad que cada Banco declare a la Cámara para su respectiva moneda”, si bien posteriormente el uso del “Peso Centroamericano” se extendió a otras operaciones.

En el *Acuerdo* se establecía que cada Banco Central otorgaría a los demás un crédito en su propia moneda hasta por 500 mil dólares, y que la compensación entre bancos se haría semestralmente, debiendo a los ocho días pagarse en dólares u otra moneda convertible los saldos deudores que resultaran de ella, a lo que se sumaba que “Los Bancos garantizan la convertibilidad a dólares de los Estados Unidos de América a la paridad declarada, de la posición a su cargo registrada en, la Cámara”, así como que “Cada uno de los Bancos signatarios garantiza a los otros Bancos y a sus respectivos sistemas bancarios, la convertibilidad a dólares de los Estados Unidos de América a la paridad declarada, de las remesas en tránsito y de las tenencias de valores compensables”. [Bancos Centrales de los países del MCCA, 1961]

- El 25 de febrero de 1964, suscribieron el *Acuerdo para el Establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana*, con el objeto de “promover la coordinación y armonización de las políticas monetarias, cambiarias y crediticias de los países centroamericanos, y crear progresivamente las bases de la Unión Monetaria Centroamericana”, para lo cual los Bancos Centrales definían varias metas –y “medios de acción” para lograrlas¹³²– que se irían logrando “en forma gradual y progresiva”: la uniformidad de los sistemas cambiarios; la estabilidad y convertibilidad de las monedas; la ampliación del sistema de compensación multilateral y del empleo de monedas nacionales en las transacciones entre los países centroamericanos; un “alto grado de uniformidad en las legislaciones y en las estructuras y condiciones monetarias, cambiarias y crediticias”; crear condiciones “que propicien la coordinación entre la política monetaria y la política fiscal”; y, “establecer un sistema permanente de información y consulta”.

Para la ejecución del *Acuerdo*, a cargo del sistema de Bancos Centrales, se definieron tres órganos: el Consejo Monetario Centroamericano, integrado por los Presidentes de los Bancos Centrales y para el cual se identificaban un conjunto de atribuciones; los Comités de Consulta o de Acción, entre ellos el Comité de Política Cambiaria y de Compensación como responsable de la ejecución del Convenio de la Cámara de Compensación; y, la Secretaría Ejecutiva, que “tendrá a su cargo la preparación de los estudios técnicos que sean convenientes y la coordinación de las actividades de los diferentes Comités”. [Bancos Centrales de los países del MCCA, 1964]

- El 1 de octubre de 1969, mediante el *Acuerdo* respectivo, los Bancos Centrales crearon el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria –conocido como FOCEM, con dirección y supervisión a cargo del Consejo Monetario–, “con el objeto de proporcionar asistencia financiera a sus respectivos países para corregir desajustes temporales en su balanza de pagos y prevenir tendencias adversas en sus regímenes cambiarios”. Para el Fondo cada Banco Central aportaría un monto más bien reducido, de 4 millones de dólares, además de aportes externos proporcionados por instituciones financieras y bancarias del exterior, precisando que “los recursos del Fondo se usarán fundamentalmente [...] para financiar a corto plazo las pérdidas de reservas resultantes de desequilibrios temporales en la balanza de pagos”.

El acuerdo distinguía entre préstamos estacionales –su monto no excedería la participación del Banco solicitante, se autorizarían sin mayores requisitos y se otorgarían a un plazo de seis meses– y créditos de estabilización, lo cuales se otorgarían a cinco años y requerirían la aprobación, por parte del Consejo Monetario, de “una solicitud por escrito, en la cual deberá exponer la justificación del crédito, explicar el plan de amortización del mismo y hacer una declaración referente al programa de política financiera que se aplicará para corregir el desequilibrio de la balanza de pagos

¹³² Dichos medios de acción se limitaban al intercambio de información, investigaciones específicas o técnicas sobre temas monetarios cambiarios o crediticios, y consultas regulares o de alto nivel. Lo único que apuntaba a acciones más ambiciosas, era lo referido a “Mecanismos específicos tendientes a suministrar la asistencia financiera adecuada para prevenir tendencias desfavorables en los regímenes cambiarios, atenuar los efectos de desajustes temporales en la balanza de pagos y promover el libre movimiento de capitales en Centroamérica” [Bancos Centrales de los países del MCCA, 1964]

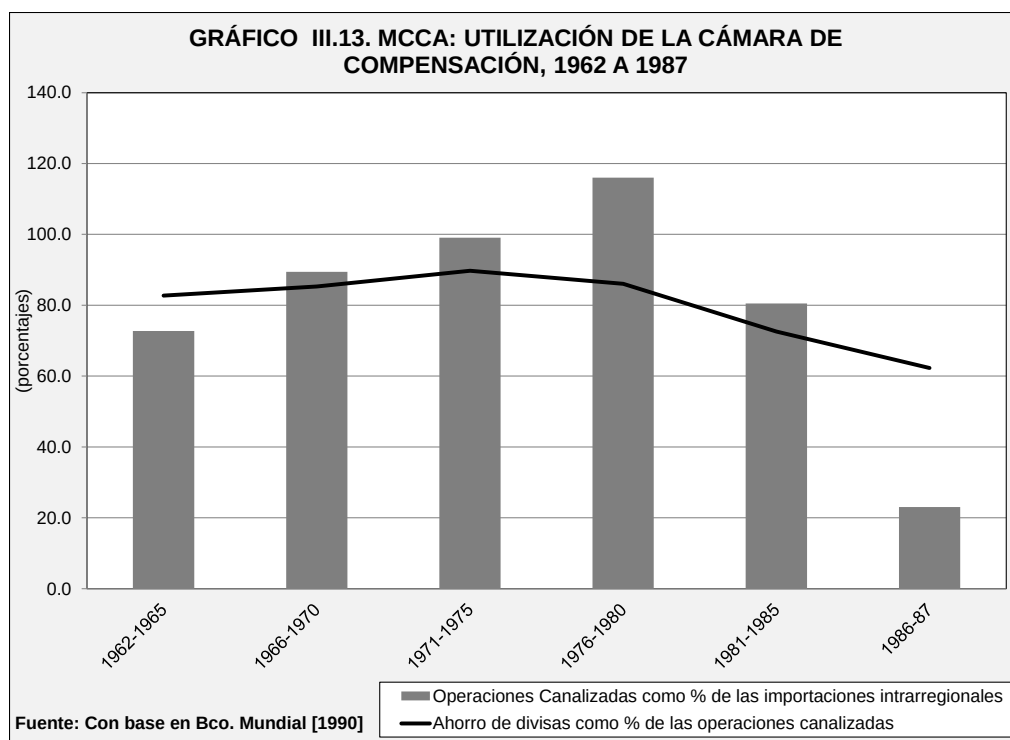
de su país”, con el agregado de que para dicha aprobación del Consejo, el número de votos necesarios se incrementaba conforme el crédito solicitado representaba porcentajes mayores de la participación del Banco respectivo en el Fondo de Estabilización. [Bancos Centrales de los países del MCCA, 1969]

Esos tres Acuerdos, fueron reemplazados en 1974 por el *Acuerdo Monetario Centroamericano*, firmado por los Bancos Centrales el 24 de agosto de ese año, el cual unió en un solo texto a los tres anteriores e introdujo algunos cambios, entre ellos la ampliación –que fue seguida por otras– a 12 millones de pesos centroamericanos de la línea de crédito que cada Banco Central otorgaba a los demás en su propia moneda para financiar los saldos deudores derivados de la compensación multilateral. [Bancos Centrales de los países del MCCA, 1974]

Los dos instrumentos creados a través de los Acuerdos recién descritos, el FOCEM y la Cámara de Compensación, funcionaron de manera regular hasta que se vieron claramente rebasados por la crisis de los años ochenta.

En lo que respecta al FOCEM, su situación durante esa década es presentada en un documento de trabajo del Banco Mundial en los siguientes términos: “Durante la década de 1980, FOCEM jugó un papel importante en la prestación de los préstamos de ajuste, casi igualando las marcas (90%) del volumen total de crédito del FMI concedido a la región. En cuanto a la financiación de los déficit en cuenta corriente de la región, sin embargo, su importancia ha disminuido progresivamente: en 1978, las operaciones de préstamo del FOCEM ascendieron a 22,8% del déficit regional combinada, cayendo a 11% en 1985.” [Banco Mundial, 1990: 63]

Por lo que se refiere a la Cámara de Compensación Centroamericana, en el Gráfico III.3 se entregan cifras referidas a su utilización de 1962 a 1987 medida en términos del porcentaje de comercio intracentroamericano canalizado a través de operaciones de la Cámara, y de las divisas ahorradas como porcentaje dichas operaciones. Allí se observa que en ambos sentidos hubo un alto aprovechamiento de la Cámara hasta el final de los años setenta. Por una parte, desde su creación y hasta 1980 las operaciones a través de la Cámara fueron representando partes crecientes del comercio intrarregional, pasando de 73 por ciento en 1962-1966 a 116 por ciento en 1976-1980 –ya que a través de ella se canalizaron otras operaciones además de las derivadas del comercio– luego de lo cual disminuyeron hasta llegar a sólo un 23 por ciento en el bienio 1986-87. Por otra parte, también entre 1962 y 1980 el ahorro de dólares representó entre un ochenta y un noventa por ciento de los operaciones canalizadas a través de la Cámara, disminuyendo después hasta un 62 por ciento en 1986-87, hasta que –según veremos posteriormente– la Cámara dejó de funcionar al inicio de los años 90.



III.2.3.3.- El Grupo Andino/Comunidad Andina (CAN).

En el Cuadro III.6, se presenta una cronología mínima de los hechos relevantes asociados al desenvolvimiento del Grupo Andino/Comunidad Andina, desde su creación y hasta el final de los años ochenta.

CUADRO III.7 PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS EN EL DESENVOLVIMIENTO DE LA COMUNIDAD ANDINA, DESDE SU CREACIÓN Y HASTA FINES DE LOS AÑOS 80	
1966	Los Presidentes de Colombia, Chile y Venezuela, además de delegados de Perú y Ecuador suscriben la Declaración de Bogotá en donde se señala la necesidad de dar una nueva orientación a la integración latinoamericana.
1967	Se adhiere Bolivia al Grupo Andino; Se forma una Comisión Mixta, integrada por Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Bolivia para analizar la posibilidad de establecer un grupo subregional de integración previsto en la Declaración de Bogotá.
1968	Se suscribe en Bogotá el Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), institución financiera de la integración que inició funciones en 1970.
1969	El 26 de mayo de 1969 Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Cartagena, con el propósito de mejorar, el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social, el resultado fue la creación del Grupo Andino.
1970	Se aprueba la Decisión 22 relativa a los “Mecanismos y procedimientos para la armonización de políticas y coordinación de planes de desarrollo de los Países Miembros”

1970	Se aprueba la Decisión 24, sobre el Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías
1970	Se firma el Convenio “Andrés Bello” de integración educativa, científica y cultural de los países de la región andina,
1971	Se aprueba la Decisión 46, titulada “Régimen uniforme de la empresa multinacional y reglamento de tratamiento aplicable al capital subregional”
1971	Se suscribe por los Ministros de Salud el Convenio “Hipólito Unanue”, sobre cooperación en salud de los países andino
1973	Se adhiere Venezuela al Acuerdo de Cartagena y se suscribe el Convenio Simón Rodríguez referido al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo en esos países
1976	Se retira Chile del Acuerdo de Cartagena a través de la firma de un Protocolo avalado por los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela
1976	Se suscribe el Protocolo de Lima Adicional al Acuerdo de Cartagena en octubre de 1976
1978	Se firma el Protocolo de Arequipa adicional al Acuerdo de Cartagena en abril de ese año
1979	Se firma el Tratado que origina la creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, el cual inicia funciones hasta 1984 además, se crea también el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, “como órgano deliberante común del proceso de integración subregional” y el Instrumento Constitutivo del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo Andino
1983	Se crea el convenio “José Celestino Mutis” sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente, a propuesta de la Junta del Acuerdo de Cartagena, y a los Ministros de Agricultura.
1987	Se aprueba el Protocolo de Quito que introduce el capítulo de cooperación económica y social en el Acuerdo de Cartagena. Con ello, los países andinos eliminaron entre sí los aranceles y formaron una zona de libre comercio en 1993.
1989	Se aprobó el diseño Estratégico en la reunión de Galápagos, a través del establecimiento de un plan de trabajo y en cuanto al diseño se transitó de un modelo sustitutivo de importaciones a un modelo abierto de integración.
Fuente: Sitio web oficial de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)	

En lo que respecta a la creación del Grupo Andino, lo primero que se presenta en el Cuadro es lo referido a la Declaración de Bogotá, que constituye el antecedente inmediato y más relevante de dicha creación, y en la cual se definió el futuro perfil del Grupo. En efecto, como reacción ante los problemas de la ALALC que hemos mencionado previamente, y especialmente por la lentitud de los avances en ella y por la falta de resultados que ese avance arrojaba para los países menos desarrollados y de desarrollo medio –estos últimos, según se recordará, no eran sujetos de ningún trato especial en el Tratado de Montevideo de 1960, y en el caso de los primeros el trato especial se mencionaba sin mayores precisiones y compromisos–, el 16 de agosto de 1966 los Presidentes de Colombia, Chile y Venezuela y los delegados personales de los presidentes de Perú y Ecuador, por iniciativa de los dos primeros países, suscribieron la *Declaración de Bogotá*, a la que se adhirió Bolivia en 1967.

En dicha Declaración se plasmaban un conjunto de acuerdos, que los firmantes esperaban “[...] sean tenidos por los demás países latinoamericanos como un aporte positivo para la integración económica regional [...]”, y en tal sentido en el texto se abordaban distintos puntos –, de los cuales interesa destacar los siguientes: [Presidentes de Chile, Colombia y Venezuela, y representantes presidenciales de Ecuador y Perú, 1966]

- Luego de considerar “como pasos positivos hacia la integración general la creación del Mercado Común Centro Americano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio”, señalaban “la necesidad de perfeccionar los sistemas de esta última, lo mismo que la evidente conveniencia de incrementar las relaciones económicas entre las dos áreas y de avanzar, bajo condiciones adecuadas, hacia la unidad de las dos”.
- En particular, respecto de la ALALC anunciaban la decisión de impulsar en ella la adopción de “fórmulas prácticas que provean el tratamiento adecuado a la condición de nuestros países, cuyas características corresponden a las de los de menor desarrollo económico relativo o de mercado insuficiente”, enumerando sobre ese punto distintas propuestas que llevarían ante la Asociación “sin perjuicio de impulsar la formación del Mercado Común Regional” y agregando más adelante que “Se considera indispensable y urgente una acción colectiva y eficaz, en favor de los países de menor desarrollo económico relativo”. Así también, planteaban que “Los procedimientos de desgravación que contempla el Tratado de Montevideo no son suficientes para acelerar una verdadera integración latinoamericana dentro de un plazo razonable e influir vigorosamente sobre el desarrollo económico continental”, y agregaban que “resulta necesaria la formación de una unión aduanera entre los países miembros de la ALALC, y actuaremos para que, dentro del menor término posible, se perfeccionen los instrumentos técnicos destinados a facilitar esa solución”
- En el documento se destacaba tanto “la decisiva importancia que tienen los programas de integración fronteriza”, como la necesidad de establecer “una amplia infraestructura que facilite el aprovechamiento de los recursos de la región”, acordando en relación a esto último un conjunto de acciones referidas a la integración física. Así también, en el apartado de “Proyectos Multinacionales”, se anunciaba el apoyo a estudios referidos a “proyectos en que participen empresarios y capitales de varios países latinoamericanos”, ya que la adopción de dichos proyectos “facilitará el proceso de integración, una especialización razonable y la distribución equitativa de las inversiones dentro de la zona”.
- Destacaban la necesidad de que el Convenio de Pagos de la ALALC “se amplíe y que los países participantes busquen sistemáticamente la armonización de sus políticas monetarias”, anunciado que para ese fin “el establecimiento de una unión de pagos entre los países de la zona, la cual deberá contar con un fondo que facilite créditos a corto plazo para la liquidación de saldos.”
- En relación a las inversiones extranjeras, en la Declaración se consideraba “que el capital privado extranjero puede realizar un aporte considerable al desarrollo económico de América Latina, siempre que estimule la capitalización del país donde se radique; facilite la participación amplia del capital nacional en ese proceso y no cree obstáculos para la integración regional”, agregando que “En tal virtud, daremos amplia cooperación a los estudios que se adelanten actualmente para la formulación de normas básicas uniformes sobre inversiones extranjeras”.
- En la parte final de la Declaración, los firmantes anunciaban que “En esta misma fecha hemos dado nuestra aprobación a las bases de un programa de acción inmediata de los países participantes que prevé medidas de complementación e integración económica,

la coordinación de las políticas de los cinco países que suscriben esta declaración en las materias comercial, industrial, financiera y de servicios y cooperación técnica, lo mismo que la creación de organismos adecuados para atender esas funciones.”

Esas bases de un programa de acción inmediata, se anexaron a la Declaración. En ellas se identificaban ocho puntos –tales como “Intensificar la acción para promover y liberalizar el intercambio entre nuestros países”, “Coordinar la política de desarrollo industrial con miras a llegar a acuerdos de complementación”, “Estudiar un tratamiento especial para las industrias de carácter multinacional” y formular un programa de sustitución de importaciones “procedentes de terceros países no miembros de la ALALC”– y se anunciaba “la creación de mecanismos apropiados” para la realización del Programa: Secretarías Técnicas Permanentes dentro de cada país; “La creación de una corporación de fomento encargada tanto de la promoción directa cuanto de la asistencia técnica, al sector privado para la realización de los proyectos de interés común”; y, “La creación de una Comisión Mixta integrada por representantes gubernamentales que deberá proponer las medidas requeridas para el cumplimiento de todos los acuerdos indicados anteriormente, evaluar periódicamente los progresos alcanzados, impulsar el trabajo de las comisiones especializadas que se designen y proponer, a los más altos niveles de nuestros países las medidas que sean indispensables para materializar los propósitos aquí expresados.” [Presidentes de Chile, Colombia y Venezuela, y representantes presidenciales de Ecuador y Perú, 1966: 7 y 8]

La Comisión Mixta anunciada en la Declaración de Bogotá, se reunió seis veces entre junio de 1967 y mayo de 1969, definiendo durante 1967 las bases de la Corporación Andina de Fomento (con las siglas CORANFO, y posteriormente CAF), y el 7 de febrero de 1968 se suscribió en Bogotá el Convenio Constitutivo de dicha Corporación, la cual inició operaciones en junio de 1970.

En dicho Convenio, se define que “La Corporación tiene por objeto impulsar el proceso de integración subregional. Al efecto, dentro de un sentido de especialización racional y una equitativa distribución de las inversiones dentro del área, tomando en cuenta la necesidad de una acción eficaz en favor de los países de menos desarrollo relativo y con la adecuada coordinación con el organismo encargado de la integración subregional, impulsará el aprovechamiento de las oportunidades y recursos que ofrezca su área de acción, mediante la creación de empresas de producción o de servicios y la ampliación, modernización o conversión de las existentes.”

En el Convenio, se le asignan a la Corporación un conjunto de catorce funciones –entre ellas: efectuar y difundir estudios, proporcionar asistencia técnica, obtener créditos, emitir bonos y otras obligaciones, promover la captación y movilización de recursos así como aportes de capital y tecnología, conceder préstamos, y promover la organización y modernización de empresas–, acordándose que el capital autorizado sería de cien millones de dólares, con un capital suscrito de 25 millones, distribuido en 6 millones de dólares en acciones clase A –seis acciones de un millón cada una– y 19 millones de dólares en acciones clase B –3800 acciones de cinco mil dólares cada una–. Se establecían dos tipos de aportes al capital suscrito: Bolivia y Ecuador aportarían cada uno un millón en acciones A y 500 mil dólares en acciones B, en tanto que Colombia, Chile, Perú y Venezuela aportarían cada uno un millón en acciones A y cuatro millones y medio en acciones B; los

aportes se harían en cinco cuotas anuales consecutivas y en un 40 por ciento podían ser entregados en moneda nacional “siempre que se garanticen su total convertibilidad y el mantenimiento del valor de dicha moneda”.¹³³

En los dos Órganos de dirección previstos para la Corporación, la participación en la toma de decisiones era diferenciada según los aportes de capital de cada país. En el caso de la Asamblea Ordinaria de Accionistas, “las decisiones se tomarán por una mayoría que represente por lo menos tres (3) acciones de la serie ‘A’, más la mitad más una de las demás acciones representadas”; en el caso del Directorio de la Corporación, las decisiones se tomaban con los votos a favor de la mitad más uno de los miembros presentes, pero para la conformación de los 11 miembros del Directorio cada acción tipo A elegía un miembro y “los cinco (5) Directores restantes y sus suplentes serán elegidos por los tenedores de las acciones de la serie ‘B’”, con un número de votos proporcional a las acciones de este tipo suscritas por cada país. [Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Chile, Perú y Venezuela; 1968]

Paralelamente a la creación de la CAF, la Comisión Mixta en sus reuniones fue avanzando en los contenidos de un acuerdo subregional y llegó en agosto de 1968 a un Proyecto de Acuerdo el cual, luego de ser nuevamente revisado por dicha Comisión en las tres primeras semanas de mayo de 1969, se transformó en el *Acuerdo de Cartagena*, que fue firmado el 26 de ese mes en la ciudad Colombiana de Cartagena por los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, sumándose Venezuela en 1973.

Para el *Acuerdo de Cartagena*, en su primer artículo se definían como objetivos “promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común, todo ello con la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión”. A continuación se declaraba que “El desarrollo equilibrado y armónico debe conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración entre los Países Miembros de modo de reducir las diferencias existentes entre ellos”, y se definía un conjunto de “mecanismos y medidas” para alcanzar los objetivos: “armonización de políticas económicas y sociales”; “La programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial”; “Un programa de Liberación del intercambio más acelerado que el que se adopte en general en el marco de la ALALC”; “Un Arancel Externo Común, cuya etapa

¹³³ Además de que sus países accionistas han pasado de 6 a 18 –11 de ellos miembros plenos–, y de que su nombre actual es “CAF, Banco de Desarrollo de América Latina”, el Convenio original de la Corporación ha sido sujeto de distintas enmiendas, de las cuales en particular el *Protocolo Modificatorio al Convenio Constitutivo de la CAF* del año 2005, que entró en vigor en 2008, permitió que cualquier país latinoamericano pudiera convertirse en miembro pleno de la Corporación. La mayoría de las enmiendas han incluido incrementos del capital de la Corporación, así como modificaciones en la estructura de dicho capital; al respecto, basta mencionar que en la actualidad el Capital Autorizado de la CAF es de 10 mil millones de dólares, y de ese monto el “Capital Ordinario” es de 6 mil quinientos millones, de los cuales casi mil quinientos millones de dólares son acciones “Serie C”, “cuya suscripción corresponde a personas jurídicas o naturales de fuera de los Países Miembros”. [Presidentes de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela; 2012]

previa será la adopción de un Arancel Externo Mínimo Común”; “Programas destinados a acelerar el desarrollo del sector agropecuario”; “La canalización de recursos de dentro y fuera de la Subregión para proveer a la financiación de las inversiones que sean necesarias en el proceso de integración”; “La integración física”; y “Tratamientos preferencial a favor de Bolivia y el Ecuador”. [Presidentes de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, 1969: 1]¹³⁴

En correspondencia con los objetivos y mecanismos recién mencionados, que estaban agrupados en el Capítulo I del Acuerdo, en los restantes 14 Capítulos se avanzaba en la precisión de todo ello. De esos Capítulos, nos interesa destacar los siguientes siete.¹³⁵

- En el Capítulo II, titulado “Órganos del Acuerdo”, se definía que “Son órganos principales del Acuerdo la Comisión y la Junta”, identificando a la Comisión como “el órgano máximo” y a la Junta como “el órgano técnico” que “actuará únicamente en función de los intereses de la Subregión en su conjunto” y enlistando las tareas de cada uno de esos órganos, así como sus formas de funcionamiento y de votación. Además, se acordaba la creación de dos comités –el “Comité Consultivo” y el “Comité Asesor Económico y Social”¹³⁶– y se abordaba lo referido a la “Solución de Controversias”, asignando a la Comisión la tarea de “llevar a cabo los procedimientos de negociación, buenos oficios, mediación y conciliación que fueren necesarios” y, “de no haber advenimiento”, la sujeción al “Protocolo para la solución de controversias” de la ALADI.
- En el Capítulo III, titulado “Armonización de las políticas económicas y coordinación de los planes de desarrollo”, se planteaba que “Los Países Miembros adoptarán una estrategia para el desarrollo de la Subregión” definiendo para ello un conjunto de “metas fundamentales” –acelerar el desarrollo económico en condiciones de equidad; incrementar la ocupación; superar problemas de infraestructura; reducir las diferencias de desarrollo entre los países; aprovechar mejor los progresos científicos y tecnológicos y fomentar la investigación–, y se agregaba que dichos países “iniciarán inmediatamente un proceso de coordinación de sus planes de desarrollo en sectores específicos de armonización de sus políticas y sociales con la mira de llegar a un régimen de planificación conjunta para el desarrollo integrado del área”, identificando como mecanismos “un régimen de programación industrial”, “un régimen especial para el sector agropecuario”, “la planificación de la infraestructura física y social”, “la armonización de las políticas cambiarlas, monetaria, financiera y fiscal, incluyendo el tratamiento a los capitales de la Subregión o de fuera de ella”; “una política comercial común”, y “la armonización de métodos y técnicas de planificación”.

¹³⁴ Posteriormente a su suscripción, el Acuerdo de Cartagena ha sido objeto de varias modificaciones, especialmente las introducidas por el Protocolo de Quito, vigente desde el 25 de mayo de 1988; el Protocolo de Trujillo en vigor desde el 3 de junio de 1997; y el Protocolo de Sucre, vigente desde el 14 de abril de 2003.

¹³⁵ Los restantes siete Capítulos del Acuerdo de Cartagena, que no presentaremos en el texto, son “Régimen agropecuario”, “Competencia comercial”, “Cláusulas de salvaguarda”, “Origen”, “Integración física”, “Adhesión, vigencia y denuncia” y “Disposiciones finales”.

¹³⁶ En el Protocolo de Trujillo de 1996, que modificó al Acuerdo de Cartagena, se redefinió lo referido a las instituciones consultivas, quedando con esa calidad el “Consejo Consultivo Empresarial” y el “Consejo Consultivo Laboral”, a los que posteriormente se agregaron el “Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas” y la “Mesa Andina para la Defensa de los Derechos del Consumidor”.

También en el Capítulo III, se definían varios plazos: para antes del 31 de diciembre de 1970, someter a los países miembros “un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros” y establecer “los procedimientos y mecanismos de carácter permanente que sean necesarios para lograr la coordinación y armonización” de las políticas cambiarlas, monetaria, financiera y fiscal; para antes del 31 de diciembre de 1971, proponer “a los Países Miembros el régimen uniforme al que deberán sujetarse las empresas multinacionales” y “las directivas que servirán de base a la armonización de las legislaciones sobre fomento industrial”; y, para antes del 31 de diciembre de 1972, la puesta en práctica de “un programa de armonización de los instrumentos y mecanismos de regulación del comercio exterior”.

- En el Capítulo IV, titulado “Programación industrial”, se obligaban a “emprender un proceso de desarrollo industrial de la Subregión, mediante la programación conjunta” y a través de “Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial”, definiendo los objetivos de dicho proceso y los temas que deberían incorporarse en las cláusulas de los Programas Sectoriales. Para las industrias cuyos productos no se incorporaran a los Programas Sectoriales, se propondrían Programas “encaminados a racionalizar la producción de las mercaderías”, para lo cual se identificaban los factores a tener presentes en dicha racionalización. Así también, en el Capítulo se establecía que la Junta “podrá recomendar el establecimiento de empresas multinacionales para la instalación, ampliación o complementación de determinadas industrias. Tales empresas deberán propender, entre otros fines, a un aprovechamiento más eficaz de las oportunidades de inversión que brinda el mercado ampliada, a un mejor ordenamiento y utilización de los recursos productivos de la Subregión y al fortalecimiento de su capacidad para negociar la colaboración del capital externo y la transferencia de tecnología”.
- En el Capítulo V, titulado “Programa de liberación”, se definía que dicho Programa “tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro”, y que “será automático e irrevocable y comprenderá la universalidad de los productos, para llegar a su liberación total a más tardar el 31 de diciembre de 1980”, agregando que “Las restricciones de todo orden serán eliminadas a más tardar el 31 de diciembre de 1970”¹³⁷, excepto aquellas “que se apliquen a productos reservados para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial”. Para la desgravación, se distinguía entre dos grupos de artículos: por una parte, los contemplados en el primer tramo de la lista común de la ALALC, los que quedarían libres de gravámenes y restricciones en 6 meses; por otra parte los restantes productos, cada uno de los cuales el 31 de diciembre de 1971 debería quedar con el nivel de gravamen más bajo vigente en los aranceles nacionales de Colombia, Chile y Perú, y a partir de ahí se darían reducciones anuales de diez por ciento hasta llegar en 1980 a la liberación total.

¹³⁷ En el Acuerdo, se definían como “restricciones de todo orden” a “cualquier medida de carácter administrativo, financiero o cambiarlo, mediante la cual un País Miembro impida o dificulte las importaciones, por decisión unilateral.” [Presidentes de Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú, 1969: 8]

En ese “Programa de liberación” se establecían dos excepciones. Por una parte, los países podían presentar “una lista de productos que actualmente se producen en la Subregión para exceptuarlos del Programa de Liberación y del proceso de establecimiento del Arancel Externo”, correspondientes a un máximo de 250 ítems para Colombia y Chile y de 450 ítems para Perú los cuales quedarían liberados el 31 de diciembre de 1985, indicándose en otro capítulo el número máximo para Bolivia y Ecuador, y aclarando que la lista de excepciones de los otros tres países “no afectará las exportaciones de productos originarios de Bolivia o el Ecuador que hayan sido objeto de comercio significativo” entre ellos dos y el país respectivo. Por otra parte, la Junta seleccionaría una nómina de productos “para ser producidos en Bolivia y el Ecuador”, los cuales “quedarán totalmente liberados de gravámenes el 28 de febrero de 1971”.

- En el Capítulo VI, titulado “Arancel externo común”, se definía que “El 31 de diciembre de 1976, los Países Miembros comenzarán el proceso de aproximación al Arancel Externo Común de los gravámenes aplicables en sus aranceles nacionales a las importaciones de fuera de la Subregión, en forma anual, automática y lineal y de manera que quede en plena vigencia el 31 de diciembre de 1980”, para lo cual previamente se aprobaría un “Proyecto de Arancel Externo Común”.
- En el Capítulo XII, titulado “Asuntos Financieros”, se señalaba que “Los Países Miembros coordinarán sus políticas nacionales en materias financieras y de pagos en la medida necesaria para facilitar la consecución de los objetivos del Acuerdo”, identificando las materias que se considerarían para lograrlo: “Canalización de las corrientes de ahorro público y privado de la Subregión [...] en el contexto del mercado ampliado”; “Financiación del comercio entre los Países Miembros y con los de fuera de la Subregión”; “Medidas que faciliten la circulación de capitales dentro de la Subregión”; “Fortalecimiento del sistema de compensación multilateral de saldos bilaterales vigente entre los Bancos Centrales de la ALALC [...], y eventual creación de una Cámara Subregional, y de un sistema de créditos recíprocos”; “Normas destinadas a resolver los problemas que pueda originar la doble tributación”; y “Creación de un fondo de reserva”.
- En el Capítulo XIII, titulado “Régimen especial para Bolivia y Ecuador”, se establecía que “Con el fin de disminuir gradualmente las diferencias de desarrollo actualmente existentes en la Subregión, Bolivia y el Ecuador gozarán de un régimen especial que les permita alcanzar un ritmo más acelerado de desarrollo económico mediante su participación efectiva e inmediata en los beneficios de la industrialización del área y de la liberación del comercio”.

Las características de ese régimen especial se definían en los siguientes ámbitos: “Armonización de Políticas Económicas y de la Coordinación de Planes de Desarrollo”, con tratamientos diferenciales, incentivos y asignación prioritaria de producciones; “La Política Comercial”, para lo cual “los Países Miembros les otorgarán, en forma irrevocable y no extensiva, la eliminación de gravámenes y restricciones de todo orden a la importación de productos originarios de sus territorios”, definiéndose tres reducciones anuales y sucesivas en dichas restricciones, de 40, 30 y 30 por ciento, y flexibilizándose para esos dos países el “Programa de Liberación” que más arriba

hemos mencionado¹³⁸; “El Arancel Externo Común”, que para esos dos países quedaría en plena vigencia el 31 de diciembre de 1985; y, “Cooperación Financiera y la Asistencia Técnica”, respecto de lo cual se actuaría conjuntamente para conseguir financiamiento hacia los dos países y, en el caso de la Corporación Andina de Fomento, se buscaría que “asigne sus recursos ordinario y extraordinarios en forma tal que Bolivia y el Ecuador reciban una proporción substancialmente superior a la que resultaría de una distribución de dichos recursos proporcional a sus aportes al Capital de la Corporación”. [Presidentes de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, 1969]

Como se puede ver, el “Acuerdo de Cartagena” definió una estructura institucional con rasgos que iban más allá de lo intergubernamental, en particular con la creación de la “Junta”¹³⁹ –la cual se asemejaba a la “Comisión Técnica” creada en la ALALC, que no llegó a funcionar–, y a ello se agrega que en el Acuerdo se definió un amplio conjunto de objetivos e instrumentos, todo lo cual distinguió claramente al Grupo Andino de los demás mecanismos de integración creados durante el modelo ISI,

Lo referido a los objetivos e instrumentos del “Acuerdo de Cartagena”, se precisó a través de distintas Decisiones que, fueron tomadas por la Comisión en los meses inmediatos posteriores a la firma del Acuerdo. De esas decisiones, interesa destacar las siguientes tres:

- La Decisión 22, de diciembre de 1970, titulada “Mecanismos y procedimientos para la armonización de políticas y coordinación de planes de desarrollo de los Países Miembros”, en la cual “Para facilitar la armonización de las políticas económicas y sociales y la coordinación de los planes de desarrollo”, se crearon los siguientes Consejos: de Planificación, Monetario y Cambiario de Financiamiento, de Política Fiscal, y de Comercio Exterior, los cuales “estarán constituidos por representantes de alto nivel de las instituciones nacionales encargadas de la formulación y ejecución de los planes de desarrollo y de las políticas correspondientes de cada País Miembro”. [Comisión del Acuerdo de Cartagena, 1970]
- La Decisión 24, también de diciembre de 1970, titulada “Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías”, en cuyas declaraciones iniciales se planteaba, entre otras cosas, que “Uno de los objetivos fundamentales del régimen común debe ser el fortalecimiento de las empresas nacionales, con el fin de habilitarlas para participar activamente en el mercado subregional”, y que “Con el fin de lograr los objetivos aquí enunciados, las normas comunes deben contemplar mecanismos y procedimientos suficientemente eficaces para

¹³⁸ En particular, se establecía que la lista de excepciones de Bolivia “podrá incluir productos comprendidos en no más de trescientos cincuenta Ítems” y la de Ecuador no más de seiscientos ítems, quedando totalmente liberados esos productos a más tardar el 31 de diciembre de 1990.

¹³⁹ Germánico Salgado, que fue miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena de 1969 a 1976 –y a quien ya hemos citado–, en un texto escrito poco después de la firma del Acuerdo de Cartagena se refería a este punto en los siguientes términos: “Es particularmente digno de destacar que la Junta, órgano concebido como técnico, tiene en ciertos casos explícitas facultades de decisión. Si a eso se añade la función que, según al Acuerdo, puede desempeñar la programación, se llega a una fórmula de integración en la que la acción comunitaria tiene un ámbito potencial que constituye una real innovación en la integración latinoamericana, no sólo en relación con la ALALC sino con el Mercado Común Centroamericano. Que esa acción comunitaria se ejerza realmente es ya otro problema”. [Salgado, 1970: 243]

hacer posible una participación creciente del capital nacional en las empresas extranjeras existentes o que se establezcan en los Países Miembros, en tal forma que se llegue a la creación de empresas mixtas en que el capital nacional sea mayoritario, y en que los intereses nacionales tengan capacidad para participar en forma determinante en las decisiones fundamentales de dichas empresas”.

En dicha Decisión, se normaba a la inversión extranjera en aspectos tales como: no autorizar dicha inversión en actividades “adecuadamente atendidas por empresas existentes”, ni cuando ella esté destinada “a la adquisición de acciones, participaciones o derechos de propiedad de inversionistas nacionales”; el registro de toda inversión extranjera ante el organismo nacional competente, el cual tendrá a su cargo “el control del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los inversionistas extranjeros”; no conceder aval o garantía gubernamental a “operaciones de crédito externo celebradas por empresas extranjeras en que no participe el Estado”; la fijación de límites a la tasa de interés de los contratos “de crédito externo convenidos entre casa matriz y filiales o entre filiales de una misma empresa extranjera”; para el crédito interno, el acceso de empresas extranjeras “únicamente y en forma excepcional, al de corto plazo”; la definición de un límite anual de 14 por ciento del capital, como transferencia máxima de utilidades netas al exterior por los inversionistas extranjeros; y, el examen y aprobación previa de “todo contrato sobre importación de tecnología y sobre patentes y marcas”, definiendo además las materias que deberían estar contenidas en dichos contratos; así como aquellos contenidos que en caso de estar presentes darían lugar a no autorizar los contratos.

Además, en la Decisión 24 se planteaba que “Las empresas extranjeras que se establezcan en el territorio de cualquier País Miembro a partir del 1o. de enero de 1971, se obligarán [...] a poner en venta para ser adquirido por inversionistas nacionales, [...] el porcentaje de sus acciones, participaciones o derechos que sea necesario para que dichas empresas se transformen en empresas mixtas, en un plazo que no podrá exceder de quince años en Colombia, Chile y Perú, ni de veinte años en Bolivia y el Ecuador”, detallando las estipulaciones que deberían contener “Los convenios sobre transformación de empresas extranjeras en empresas mixtas”, a lo que se sumaba que “Las empresas extranjeras actualmente existentes en el territorio de cualquier País Miembro que deseen gozar de las ventajas derivadas del Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena para sus productos, deberán convenir con el organismo competente del país receptor, dentro de los tres años siguientes a la fecha de entrada en vigor del presente régimen, su transformación en empresas nacionales o mixtas, en forma gradual y progresiva”.

Así también, en los artículos 38 a 43 de la Decisión 24 se establecía que “Cada País Miembro podrá reservar sectores de actividad económica para las empresas nacionales, públicas o privadas y determinar si se admite en ellos la participación de empresas mixtas”, enumerando además distintos sectores en los cuales “no se admitirá nueva inversión extranjera directa”, debiendo transformarse en nacionales “las empresas

extranjeras que operen actualmente en estos sectores”: servicios públicos,¹⁴⁰ “seguros, banca comercial y demás instituciones financieras”; y, “empresas de transporte interno, publicidad, radioemisoras comerciales, estaciones de televisión, periódicos, revistas ni en las dedicadas a la comercialización interna de productos de cualquier especie”, agregando que “Las empresas extranjeras que operen actualmente en estos sectores deberán transformarse en empresas nacionales”, pero a continuación se planteaba: “Cuando a juicio del país receptor existen circunstancias especiales, dicho país podrá aplicar normas diferentes a las previstas”.

Finalmente, interesa destacar que en la Decisión 24 se establecía que “En ningún instrumento relacionado con inversiones o transferencia de tecnología se admitirán cláusulas que sustraigan los posibles conflictos o controversias de la jurisdicción y competencia nacionales del país receptor o que permitan la subrogación por los Estados de los derechos y acciones de sus nacionales inversionistas”¹⁴¹. [Comisión del Acuerdo de Cartagena, 1970a]

- La Decisión 46, de diciembre de 1971, titulada “Régimen uniforme de la empresa multinacional y reglamento de tratamiento aplicable al capital subregional”, en la cual se definían los requisitos que debería cumplir las empresas para ser considerada multinacionales, a las cuales posteriormente se les llamó “Empresas Multinacionales Andinas” –entre otros, que el capital de fuera de la subregión no sea superior del 40 por ciento, “que la mayoría subregional del capital se refleje en la dirección técnica, financiera, administrativa y comercial de la empresa”, “que tenga aportes de capital de propiedad de inversionistas nacionales de dos o más Países Miembros”, y “que el objeto social de la empresa sea de interés subregional”– definiendo distintas facilidades para dichas empresas en materia de acceso a compras gubernamentales, tratamiento impositivo, acceso al crédito interno, transferencia de utilidades, etc.

¹⁴⁰ En la misma decisión se planteaba que “Para estos efectos, se consideran servicios públicos los de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado, aseos y servicios sanitarios, teléfonos, correos y telecomunicaciones”. [Comisión del Acuerdo de Cartagena, 1970a: 13]

¹⁴¹ En un artículo de Miguel Wionczek publicado en 1971, se presentaba un recuento de las presiones de inversores extranjeros frente al “Régimen Común” definido en la Decisión 24. Por una parte, antes de la adopción de la Decisión, las presiones “para que para que el futuro Régimen Común se conformase a sus exigencias. Es ampliamente sabido que tales intervenciones y presiones informales sobre los gobiernos de Perú, Ecuador y Colombia, tuvieron lugar en las últimas etapas de las negociaciones para llegar al texto final del Régimen Común, entre octubre y diciembre de 1970. Entre los grupos extranjeros que ejercieron presión en ese período se destacaron los altos ejecutivos de las compañías petroleras norteamericanas”. Por otra parte, una vez adoptada la Decisión 24 “las grandes empresas norteamericanas pasaron a la acción directa tendiente a torpedear la entrada en vigor del Régimen Común.”, para lo cual el Council of the Americas en febrero de 1971 elaboró “un largo documento crítico del Régimen Común, que fue enviado a los presidentes y ministros de los países del Grupo Andino, a miembros influyentes del Congreso de Estados Unidos y a los dirigentes de los organismos internacionales”, el cual fue seguido en el mismo mes por una carta al Presidente de Colombia, que sumada a otras amenazas llevaron a que el Ministro de Desarrollo Económico de ese país calificara la situación como de “terrorismo económico”. En el artículo que estamos citando, Wionczek reproduce párrafos de dicha carta, y sintetiza el contenido de la misma en los siguientes términos: “Lisa y llanamente, el Council of the Americas informaba al Presidente de Colombia que, si no retiraba su apoyo al Régimen Común, sería responsable de una revolución violenta no tan sólo en Colombia sino en ‘otras naciones de las Américas’”. [Wionczek, 1971]

- En el ámbito de la Programación Industrial, las Decisiones referidas a los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial para el sector metalmecánico (Decisión 57, julio-agosto de 1972), la industria petroquímica (Decisión 91, julio-agosto de 1975), la industria automotriz (Decisión 120, septiembre de 1977) y la industria siderúrgica (Decisión 160, noviembre-diciembre de 1980). En dichas decisiones, excepto la dedicada a la industria siderúrgica –en la cual se postergaba lo relativo a los instrumentos del Programa, definiendo sólo los productos que lo formaban–, se precisaba entre otros puntos lo referido a los productos participantes de la respectiva industria, la asignación de las plantas en los países miembros de la Comunidad, la liberalización de gravámenes para la circulación en los países de la Comunidad de los productos elaborados al amparo del Programa, y la aplicación de un arancel externo común para el ingreso de esos productos desde terceros países.

A esas decisiones, también en el periodo de arranque del Grupo Andino se sumó la creación de distintos instrumentos jurídicos, derivados de acuerdos tomados en niveles ministeriales: el *Convenio 'Andrés Bello' de integración educativa, científica y cultural de los países de la región andina*, firmado el 31 de enero de 1970 por los Ministros de Educación; el *Convenio 'Hipólito Unanue', sobre cooperación en salud de los países del área andina*, firmado el 18 de diciembre de 1971 por los Ministros de Salud; y, el *Convenio Simón Rodríguez*, firmado por los ministros de trabajo de los países del Grupo Andino y referido al mejoramiento integral de las condiciones de vida y de trabajo en esos países. A ellos, se agregó posteriormente el *Sistema Andino 'José Celestino Mutis' sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente*, acordado el 25 de junio de 1983 por la Junta del Acuerdo de Cartagena, a propuesta de los Ministros de Agricultura.

En 1979, el sistema institucional del Grupo Andino se fue completando con la puesta en marcha de tres instancias, el Tribunal, el Parlamento y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores:

- El 28 de mayo de 1979, se firmó el *Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*, y en enero de 1984 inició actividades el Tribunal. En los primeros artículos del Tratado se establecen los principios de aplicación inmediata, efecto directo y supremacía del ordenamiento jurídico del Grupo Andino para los países miembros, y el Tratado asigna al Tribunal competencias referidas a acciones de “nulidad de las Decisiones de la Comisión y de las Resoluciones de la Junta” y a acciones de “incumplimiento de obligaciones emanadas de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena” por parte de un país miembro del Acuerdo de Cartagena, así como “interpretar por vía prejudicial las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, con el fin de asegurar su aplicación uniforme en el territorio de los Países Miembros”¹⁴², estableciendo que “las

¹⁴² Posteriormente, a través del *Protocolo Modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena* de mayo de 1996 –conocido como *Protocolo de Cochabamba*, por el cual la denominación pasó a ser “Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina”–, se agregaron competencias referidas al “Recurso por Omisión o Inactividad” –para “Cuando el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina o la Secretaría General, se abstuvieren de cumplir una actividad a la que estuvieren obligados expresamente por el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina”–, a la “Función Arbitral” entre órganos e instituciones de la Comunidad Andina, y a la

sentencias del Tribunal no requerirán homologación [...] en ninguno de los Países Miembros”¹⁴³. [Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, 1979]

- El 25 de octubre de 1979 se firmó –y en enero de 1984 entró en vigor– el *Tratado Constitutivo del Parlamento Andino*, “como órgano deliberante común del proceso de integración subregional” el cual, una vez aprobado el Protocolo Adicional al Tratado, “estará constituido por representantes de los pueblos de cada una de las partes contratantes, elegidos por sufragio universal y directo” y, entretanto eso ocurriera, “estará constituido por cinco representantes elegidos por los respectivos órganos legislativos”, agregándose que dicho Protocolo Adicional “será considerado sólo después de transcurridos 10 años, contados a partir de la fecha en que entre en vigencia el presente Tratado”.¹⁴⁴ En dicho Tratado, se asignan un conjunto de propósitos y atribuciones a dicho Parlamento, no propiamente legislativas, sino referidas a “examinar la marcha del proceso de integración”, “mantener relaciones de cooperación” con otras instancias parlamentarias y “proponer medidas y sugerencias que coadyuven a la aproximación de las legislaciones de las Partes Contratantes”.¹⁴⁵ [Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, 1979a]
- El 12 de noviembre de 1979, se suscribió el *Instrumento Constitutivo del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo Andino*, iniciando así sus actividades el *Consejo Andino*, al cual dicho Instrumento le asignó como atribuciones, entre otras, la de “formular la política exterior conjunta de los países miembros”, “determinar los medios para la ejecución de las acciones” de dicha política, “contribuir a la formulación de la política general del proceso de integración subregional”, y “orientar y coordinar, cuando corresponda, la acción externa de los diversos órganos del sistema andino”. [Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, 1979b]¹⁴⁶

“Jurisdicción Laboral”, por la cual “El Tribunal es competente para conocer las controversias laborales que se susciten en los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración”. [Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, 1996]

¹⁴³ Respecto a la actividad del Tribunal de Justicia, en su página web –<http://www.tribunalandino.org.ec>, consultada en enero de 2014–, se presenta el siguiente balance: “Hasta el año 2012, el Tribunal ha conocido 2.179 interpretaciones prejudiciales solicitadas por los jueces nacionales, 118 acciones de incumplimiento en contra de los Países Miembros, 54 acciones de nulidad, 10 procesos laborales y 6 recursos por omisión o inactividad de los órganos comunitarios”

¹⁴⁴ El “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre elecciones directas y universales de sus representantes” se firmó en abril de 1997, y en él se estableció que “Las Elecciones por Sufragio Universal y Directo de los Representantes ante el Parlamento Andino deberán realizarse dentro de un plazo hasta de cinco (5) años” [Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina, 1997]. Dicha elección directa se dio para Venezuela en 1998, para Ecuador en 2002, para Perú en 2006 y para Colombia en 2010; en el caso de Bolivia está prevista para 2015.

¹⁴⁵ En el Protocolo de Trujillo, firmado en 1996, se agregaron otras atribuciones al Parlamento: “Formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones”; sugerir a éstos acciones o decisiones, y “Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema de proyectos de normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina” [Presidentes de Bolivia Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, 1996: 10-11]. Según veremos posteriormente, en la actualidad está discutiéndose el posible cierre del Parlamento Andino.

¹⁴⁶ El “Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores” fue finalmente incorporado, con ese nombre, al ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena a través del Protocolo de Trujillo de 1996, y en el

Además de la creación en 1979 de las tres instancias recién mencionadas, un año antes había iniciado operaciones el Fondo Andino de Reservas (FAR), luego de que el 12 de diciembre de 1976 se firmó el correspondiente *Convenio* para el establecimiento de dicho Fondo. En dicho *Convenio*, se definieron como objetivos del FAR “Acudir en apoyo de las Balanzas de Pagos de los Países Miembros otorgando créditos o garantizando préstamos de terceros”; “Contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras de los Países Miembros”; y, “Mejorar la liquidez de las inversiones de reservas internacionales” realizadas por dichos países. Como órganos de administración del Fondo, se definían a la Asamblea, el Directorio y la Presidencia Ejecutiva, y se establecía un capital de 240 millones de dólares, de los cuales Bolivia y Ecuador suscribirían 30 millones cada uno a través de aportes en ocho cuotas anuales, y Colombia, Perú y Venezuela 60 millones cada uno con aportes en cuatro cuotas anuales.

El monto de los créditos de apoyo a las balanzas de pagos de los países miembros del Fondo, estaba limitado “por la menor de las siguientes cantidades”: “Dos veces y media su aporte pagado en el caso de Colombia, Perú y Venezuela y tres veces y media tratándose de Bolivia y el Ecuador”; “El déficit global de balanza de pagos del país solicitante en los doce meses anteriores a la solicitud”; y, “El valor que corresponda al porcentaje que haya sido fijado por el Directorio de las importaciones del Grupo Andino del país solicitante, durante los doce meses anteriores”¹⁴⁷. [Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, 1976]

Las decisiones y la construcción de instituciones que hemos reseñado, y que en los años setenta complementaron la puesta en marcha del Grupo Andino, en esa misma década se acompañaron de distintos problemas en el funcionamiento del Grupo, como fueron el retiro de Chile y el escaso cumplimiento de una buena parte de los compromisos que estaban definidos.

En lo que respecta al retiro de Chile – que en opinión de Salgado [1979] generó una crisis que mantuvo al Grupo Andino “prácticamente estancado entre 1975 y septiembre de 1977”–, desde los inicios de la dictadura militar se hizo evidente que su estrategia económica era por completo diferente a los principios generales y los compromisos asumidos por los miembros del Grupo, particularmente en lo referido al tratamiento del capital extranjero y a la aplicación del arancel externo común. En relación al capital extranjero, basta recordar la promulgación por la Junta Militar, en julio de 1974, del Decreto Ley 600 *Estatuto de la Inversión Extranjera*, cuya incompatibilidad con la Decisión 24 del Grupo Andino era resumida en un texto de octubre de 1974 en los

Protocolo de Sucre de 1997 –modificadorio del Acuerdo de Cartagena, al igual que el de Trujillo– se precisó que para la política exterior común se “concertarán posiciones políticas conjuntas que permitan una participación comunitaria efectiva en foros y organizaciones políticas internacionales”. [Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, 1997]

¹⁴⁷ A partir de 1988, con la firma del correspondiente Convenio el 10 de junio de ese año, en el cual se señala “Que se hace indispensable contar con una institución financiera propia del área latinoamericana”, el FAR se transformó en *Fondo Latinoamericano de Reservas* (FLAR), el cual asumió los activos, pasivos y patrimonio del FAR [Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, 1988]. Con la incorporación de Paraguay en septiembre de 2013, el FLAR cuenta en la actualidad con ocho países miembros –los otros siete países son Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay Venezuela– y su capital suscrito es de 3281 millones 250 mil dólares.

siguientes términos: “el nuevo Estatuto es claramente contrario a varias de sus normas. Son especialmente ostensibles las modificaciones de la Decisión 24 en los siguientes aspectos: aumentos de capital; adquisición de acciones, participaciones o derechos de inversionistas nacionales por parte de inversionistas extranjeros; principio de la no discriminación contra la inversión extranjera; reinversión de utilidades; crédito interno; capitalización de tecnología, procedimiento de autorización de aumentos de capital y discriminación contra las empresas nacionales en la importación de equipos”¹⁴⁸ [Pardo, 1974]. En cuanto al arancel externo común, Salgado [1998: 25] sintetiza lo ocurrido en los siguientes términos: “La tesis neoliberal, con su apego a la apertura al mercado mundial, era y es incompatible con una integración regional, como la del Grupo Andino de entonces. El conflicto era manifiesto en el nivel del Arancel Externo Común. Chile solo estaba dispuesto a aceptar un arancel muy bajo y poco disperso. Los demás tenían en mente aranceles mucho más altos y con varios niveles. No había posiciones intermedias posibles”.

El retiro chileno del *Acuerdo de Cartagena* se concretó en octubre de 1976, primero a través de un Protocolo firmado el día 5 de ese mes por los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela [1976], en el cual se creó una “Comisión Especial” que en un plazo de 24 días “acuerde un régimen especial” para Chile; luego, al no aceptar la dictadura chilena la propuesta de régimen especial, al finalizar dicho plazo la Comisión del Acuerdo de Cartagena [1976] a través de la Decisión 102 acordó que “A partir del 30 de octubre de 1976 cesan para Chile todos sus derechos y obligaciones derivados del Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos, Decisiones y Resoluciones”.

En lo que se refiere a los compromisos, a pesar de algunos avances los incumplimientos respecto del Acuerdo de Cartagena fueron numerosos, obligando a flexibilizar algunos objetivos y a ampliar los plazos previstos en dicho Acuerdo, tanto en lo que se refiere al Programa de Liberación, como al Arancel Externo Mínimo Común y la Programación Industrial, para lo cual se suscribió primero el *Protocolo de Lima Adicional al Acuerdo de Cartagena* en octubre de 1976, después el *Protocolo de Arequipa adicional al Acuerdo de Cartagena* en abril de 1978 y ya en los años ochenta el *Protocolo de Quito modificador al Acuerdo de Cartagena* en mayo de 1987, el cual fue más allá de la sola redefinición de compromisos y plazos.

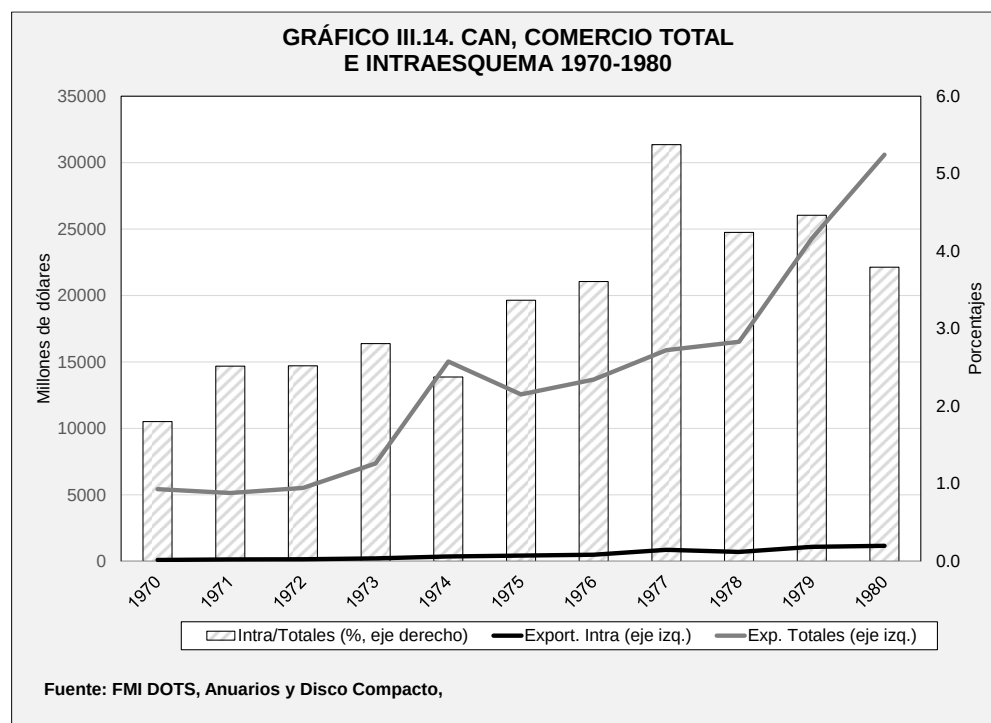
En particular, la puesta en marcha de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial fue notoriamente tardía e incompleta: la reestructuración del Programa Metalmeccánico a que obligó el ingreso de Venezuela y la salida de Chile, finalmente culminó en 1979 con la firma de la Decisión 146, la cual sin embargo no fue puesta en vigencia por todos los países; los objetivos del Programa Petroquímico se incumplieron; la definición de los instrumentos del Programa de la Industria Siderúrgica no llegó a concretarse; y, el Programa de la industria automotriz en definitiva no se llevó a la práctica y fue derogado en 1987. Finalmente, como parte de las modificaciones al Acuerdo de Cartagena introducidas con el Protocolo de Quito de 1987, se introdujeron cambios sustanciales en el anterior ámbito de la “Programación Industrial”, que pasó a ser de “Desarrollo Industrial”, entre

¹⁴⁸ El Decreto Ley 600 todavía está vigente. Su “modernización” ha venido siendo discutida en los años recientes, sobre todo respecto de la “invariabilidad tributaria” que él ofrece a las empresas extranjeras, y en el programa de Michelle Bachelet para su período presidencial iniciado en marzo de 2014, se plantea derogarlo para nuevas inversiones.

otras cosas diversificando las modalidades de integración industrial, con un resultado neto que Salgado [1998: 9] sintetiza en los siguientes términos: “se sustrajeron de la programación industrial sus instrumentos más valiosos, entre ellos la asignación de proyectos, con mínimas excepciones. Se admitieron varias clases de programas, pero de hecho el sistema fue debilitado hasta la inocuidad.”

Un último ámbito del desenvolvimiento del Grupo Andino durante el modelo ISI, que interesa destacar, es el referido al comercio entre los países miembros. Según se ve en el siguiente Gráfico –en el cual se incluye a Venezuela para todo el periodo 1970-80, y no se considera a Chile por el poco tiempo que permaneció en el esquema–, para 1970 el comercio intraesquema representaba apenas un 1.8 por ciento de las exportaciones totales de los países miembros, y dicho porcentaje alcanzó para 1977 un máximo de 5.4 por ciento, multiplicándose por consiguiente en tres veces durante el periodo de arranque del Acuerdo de Cartagena, que como hemos visto se correspondió también con la etapa de mayor dinamismo respecto de la definición de compromisos y de la creación de la arquitectura institucional del Grupo.

Si bien esa multiplicación del peso relativo del comercio intraesquema es importante, incluso el máximo de 5.4 por ciento alcanzado en 1977 es bastante bajo, no sólo si se le compara con los porcentajes que pudieran considerarse necesarios para que el mercado intrarregional se constituyera en espacio relevante para las actividades de exportación e importación de los países miembros, sino también si la comparación se hace respecto del comercio intraesquema de los restantes mecanismos de integración que ya hemos revisado para la región.



III.2.3.4.- La Comunidad del Caribe (CARICOM).

El cuarto y último mecanismo de integración que surgió en el marco del modelo ISI, y que al igual que los otros tres sigue hoy vigente, es la Comunidad del Caribe, conocida como CARICOM por el acrónimo de su nombre en inglés (Caribbean Community); su cronología mínima hasta el final de los años ochenta, se presenta en el Cuadro III.8

CUADRO III.8 PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS EN EL DESENVOLVIMIENTO DE LA CARICOM, DESDE SU CREACIÓN Y HASTA FINES DE LOS AÑOS 80	
1958	Se crea la Federación de las Indias Occidentales constituida por los países de la Commonwealth situados en el Caribe.
1968	Entra en vigor el Acuerdo que establece la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), destinada a promover el desarrollo económico, el cual fue firmado por: Antigua y Barbuda, Barbados, Trinidad y Tobago, Guyana, Dominica, Granada, St. Kitts y Nevis, Anguilla, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Jamaica, Montserrat y Belice.
1969	Se crea el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB).
1973	Se establece el Tratado de Chaguaramas a través del cual se conforma la de Comunidad y Mercado Común del Caribe firmado por Barbados, Jamaica, Guyana y Trinidad y Tobago
1977	Se crea la Cámara de Compensación Multilateral de los países miembros de CARICOM
1982	Se emite la “Declaración de Ocho Ríos”, con motivo de la Tercera Conferencia de los jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe a través de la cual se reafirman los derechos políticos, civiles, económicos y culturales de la población, con lo anterior se reconoce al “pluralismo ideológico” en la Comunidad
1983	Bahamas se convirtió en el estado miembro número 13 aunque no como miembro del Mercado Común y se aprueba el Plan de acción regional de energía.
1983	Los países de CARICOM participan en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, implementada por Estados Unidos lo cual les permite acceder a su mercado.
1984	Se aprueba el Acuerdo de Nassau con la idea de realizar un ajuste estructural y la revitalización del comercio intrarregional.
1985	Se aprueba el Consenso de Barbados con el objeto de desarrollar las empresas locales y regionales.
1986	Se emite la Declaración de Georgetown a través de la cual se destaca la importancia que tiene el Tratado de Chaguaramas en aspectos como la política industrial, el comercio exterior, y el manejo de los recursos naturales.
1987	Se firma el Acuerdo para el Establecimiento del Banco de Exportaciones del Caribe.
1988	Se publica el informe titulado “El Desarrollo del Caribe para el año 2000. Perspectivas y políticas”, en el que se señalaban elementos básicos de las profundas transformaciones que debían realizarse en CARICOM.
1989	Se suscribe la declaración “Grand Anse”, Granada, durante la X Conferencia de los Jefes de Gobierno de CARICOM, en la cual se planteó establecer un mercado único, una economía única y la armonización de las políticas macroeconómicas, este hecho marco el inicio de la reforma de éste esquema.
1989	Los ministros de Medio Ambiente aprueban en Trinidad el Acuerdo de Puerto España sobre la Utilización y Conservación del Medio Ambiente del Caribe.
Fuente: Sitio web oficial de la Comunidad del Caribe; Müllerleile (1995)	

El antecedente inmediato de la CARICOM, fue la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA, por su nombre en inglés),¹⁴⁹ cuyo Convenio Constitutivo, conocido como Acuerdo de Dickenson Bay, fue firmado por Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda, Barbados y Guyana el 15 de diciembre de 1965 y entró en vigor en mayo de 1968, agregándose en ese año Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Anguila, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Montserrat y Jamaica, y en 1971 Honduras Británicas (hoy Belice).

Dicho Convenio Constitutivo, al momento de entrar en vigor había tenido varias modificaciones, incorporadas a través de “acuerdos suplementarios” y “enmiendas”, de las cuales las más significativas se derivaron de la “IV Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Británica del Caribe”, realizada en octubre de 1967. Como resultado de todo ello, el Convenio, que constaba de 39 artículos y 8 anexos, entró en vigor en mayo de 1968, definiendo como objetivo la eliminación de barreras al comercio y “lograr la equitativa distribución de los beneficios del libre comercio entre los Territorios miembros”, con plazos de 10 años para los “territorios de menor desarrollo relativo” y de 5 años para los demás territorios miembros de la Asociación –Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. [Gobiernos de los territorios signatarios del Caribe; 1968]

En la VII Conferencia de Jefes de Estado del Caribe, realizada en noviembre de 1972, se decidió transformar la CARIFTA en un mercado común y establecer la Comunidad del Caribe, de la cual dicho mercado común formaría parte, y en la siguiente Conferencia, en abril de 1973, firmaron el Acuerdo de Georgetown, en el cual definieron el próximo establecimiento de “La Comunidad del Caribe, incluyendo el Mercado Común del Caribe” así como las fechas de suscripción del respectivo Tratado y el que este sustituiría a la CARIFTA, con objetivos notoriamente más ambiciosos que los de esta Asociación. Así también, en el Acuerdo de Georgetown se definió la próxima creación de la “Corporación de Inversiones del Caribe”, así como otros compromisos referidos a la armonización de incentivos fiscales, a evitar la doble tributación en los flujos de capitales entre los países caribeños, a la protección en el Tratado de La Comunidad “de los “intereses especiales de los países de menor desarrollo”, al establecimiento de un “plan para la racionalización de la agricultura en la región” y al inicio de los trabajos técnicos para un “Plan Prospectivo Regional”. [Gobiernos de los países y territorios signatarios del Caribe, 1973].

Sobre esas bases, el “Tratado que establece la Comunidad del Caribe” –conocido como Tratado de Chaguaramas– fue suscrito el cuatro de julio de 1973 por Barbados, Jamaica, Guyana y Trinidad y Tobago y entró en vigor en el mes siguiente, sumándose en 1974 Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Grenada, Monserrat, Santa Lucía, Saint Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas, y posteriormente Bahamas (en 1983, aunque no como miembro del mercado común), Surinam (en 1995) y Haití (en 2002).

¹⁴⁹ Otro antecedente, anterior a la CARIFTA, fue la Federación de la Indias Occidentales, que funcionó entre 1958 y 1962, la cual estuvo formada por diez territorios, todos ellos colonias británicas: Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Jamaica (incluyendo las Islas Caimán, y las Islas Turcas y Caicos), Montserrat, Trinidad y Tobago, San Cristóbal y Nieves (incluyendo Anguila), Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. Disuelta la Federación el 31 de mayo de 1962, al retirarse de ella Jamaica y Trinidad y Tobago que estaban en proceso de obtener su independencia, por iniciativa de esos mismos países desde 1963 comenzaron las negociaciones que en 1965 culminaron con la creación de la CARIFTA.

El Tratado en sus artículos iniciales, luego de identificar como “países de mayor desarrollo” a los mismos cuatro de CARIFTA más Bahamas, identificaba tres objetivos para la Comunidad, precisando propósitos y contenidos para algunos de ellos; dichos objetivos eran: “a) La integración económica de los Estados Miembros a través del establecimiento de un régimen de Mercado Común [...]”; “b) La coordinación de las políticas exteriores de los Estados Miembros”; y “c) La cooperación funcional”.

En lo referente a la “Comunidad del Caribe”, en el Tratado se definían como sus órganos principales a la “Conferencia de Jefes de Gobierno” y al “Consejo del Mercado Común”, llamados “El Consejo” y “La Conferencia”, y como “Instituciones de la Comunidad” a distintas instancias de nivel ministerial –la Conferencia de Ministros de Salud y los Comités Permanentes de Ministros de Educación, Salud, Relaciones Exteriores, Finanzas, Agricultura y Minas, más “Cualquier otra institución que pueda ser creada o establecida por la Conferencia”– precisando para ellas su composición, funciones, atribuciones y formas de votación. Así también, se definía a la “Secretaría de la Comunidad” como “el órgano administrativo principal”, y al correspondiente Secretario General, precisando las funciones de la Secretaría, y además se identificaban las “Instituciones Asociadas” de la Comunidad: Banco de Desarrollo del Caribe, Corporación de Inversiones del Caribe, el Consejo de Ministros de los Estados de las Indias Occidentales, el Consejo de Ministros del Mercado Común del Caribe Oriental, el Consejo Examinador del Caribe, el Consejo de Educación Legal, la Universidad de Guyana, la Universidad de las Indias Occidentales, el Consejo Meteorológico del Caribe, el Consejo Regional Naviero y “cualquier otra institución creada como tal por la Conferencia”.

En lo que respecta al Mercado Común, el artículo 3 del Tratado, titulado “Disposiciones generales del Mercado Común”, remitía a un anexo –el cual en sí mismo constituía un Acuerdo o Tratado¹⁵⁰– cuyas disposiciones “regularán el establecimiento, la participación y funcionamiento del Mercado Común”, con un total de 73 artículos y 10 “programas”.¹⁵¹ En el artículo primero de dicho anexo, se acordaba el establecimiento del Mercado Común, identificando a continuación sus miembros,¹⁵² sus objetivos y sus órganos. Como “principal órgano del Mercado Común” se definía a “El Consejo” arriba mencionado, precisando su composición –“un ministro de gobierno designado por cada Estado Miembro”–, funciones, competencias y formas de votación –cada estado miembro un voto– y se precisaba que la

¹⁵⁰ En modificaciones posteriores del Tratado de Chaguaramas, los contenidos del Anexo sobre el Mercado Común quedaron incorporados al articulado del cuerpo principal del Tratado.

¹⁵¹ Dichos programas eran los siguientes: I) Lista de productos excluidos del anexo al tratado en conformidad con las obligaciones contractuales de los Estados miembros; II) Reglas referidas a origen en el mercado común; III) Lista específicamente aplicable a los países de menos desarrollo; IV) Acuerdos transitorios para la eliminación de la función proteccionista de los países de menor desarrollo; V) Lista de productos sobre los cuales los Estados miembros pueden mantener derechos de exportación; VI) Enumeración de ayudas gubernamentales; VII) Acuerdos de Comercialización para azúcar sin refinar; VIII) Acuerdos de mercado para productos agrícolas seleccionados; IX) Comercialización de aceites y productos grasos; y X) Protección brindada a los productos petrolíferos de Guyana.

¹⁵² Los miembros incluidos eran Antigua, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, Saint. Kitts-Nevis-Anguila, Santa Lucía, San Vicente, Trinidad y Tobago y “cualquier otro Estado de la región del Caribe que en opinión de la Conferencia de Jefes de Gobierno del Tratado que establece la Comunidad del Caribe, esté en condiciones y dispuesto a ejercer los derechos y asumir las obligaciones de miembro”. [Gobiernos de los países y territorios signatarios del Caribe, 1973a]

Secretaría de la Comunidad sería también “responsable de las funciones administrativas del Mercado Común.”

Así también, en el anexo que estamos citando se definía lo referido a otros temas, tales como: un mecanismo de “Solución de conflictos en el Mercado Común”, cuya base era el funcionamiento de un tribunal definido en cada caso a partir de una nómina de árbitros; las reglas para que las mercaderías fueran tratadas como originarias del Mercado Común; la obligación de los Estados Miembros de no imponer restricciones cuantitativas, derechos de importación, o impuestos superiores a los de productos nacionales similares, a las mercaderías originarias del Mercado Común; la obligación de no aplicar derechos ni ayudas gubernamentales a las exportaciones dirigidas a otro Estado Miembro; el establecimiento de una tarifa externa común para los productos procedentes de terceros países, con un periodo de transición para llegar a ella; la “progresiva coordinación” de las relaciones comerciales con terceros países; el que los estados miembros “intentarán, en la medida que sea practicable”, coordinar sus políticas económicas, sus servicios de estadísticas y sus “posiciones y presentaciones en todos los organismos financieros y económicos internacionales y reuniones de comercio donde estén representados”; la búsqueda de armonización, tanto de incentivos fiscales a la industria, la agricultura y el turismo, como de las legislaciones que afecten el funcionamiento del Mercado Común; y, la no aplicación de restricciones a capitales procedentes de otros países miembros, que impliquen un trato menos favorable que el de los capitales nacionales.¹⁵³

También en el citado Anexo, se establecía que “Los Estados Miembros mantendrán bajo estudio la cuestión de la propiedad y control de sus recursos con vista a incrementar el área de la participación nacional en sus economías y trabajar para la adopción, hasta donde sea posible, de una política común sobre inversión extranjera”; se reconocía “la conveniencia de un Plan Perspectivo del Mercado Común a largo plazo”; y, se planteaba que “Los Estados Miembros se comprometen a promover un proceso industrial de desarrollo a través de una industrialización programada”, definiendo un conjunto de objetivos que se cubrirían con dicha programación.

Finalmente, en el Anexo se incluía un Capítulo titulado “Régimen especial para los países de menor desarrollo”, en el cual se identificaban facilidades hacia esos países en cuestiones tales como los derechos de importación, impuestos a la renta e impuestos internos; la definición de las listas referidas a las reglas de origen; los compromisos de armonización de incentivos fiscales; el establecimiento del programa sobre la tarifa externa común; medidas especiales de promoción del desarrollo industrial; ayudas financieras; y, acceso a tecnologías y facilidades de investigación por parte de los países de mayor desarrollo. [Gobiernos de los países y territorios signatarios del Caribe, 1973a]

Desde antes de la firma del Tratado de Chaguaramas, en octubre de 1969 se había suscrito en Kingston, Jamaica, un Acuerdo para la creación del Banco de Desarrollo del Caribe – BDC–, el cual inició sus operaciones formales en enero de 1970. El artículo 1 del *Acuerdo*

¹⁵³ En un sentido opuesto al que estamos destacando, en el artículo 38 del Anexo se establecía que “Nada de este Tratado se entenderá como exigencia o imposición a algún Estado Miembro para que otorgue libertad de movimiento de personas en su territorio, sean o no nacionales de otros Estados Miembros del Mercado Común”.

que establece el Banco de Desarrollo del Caribe, señala que el propósito del Banco es contribuir a un crecimiento económico armónico y al desarrollo de los países miembros ubicados en el Caribe, promoviendo la cooperación económica y la integración de la región con especial atención a las necesidades de los países menos desarrollados del área. [BDC, 1970]

Entre algunas de las principales funciones del Banco se encuentran: asistir a los miembros regionales en la coordinación de sus programas con vistas a una mejor utilización de sus recursos, haciendo sus economías más complementarias entre sí y promoviendo la ordenada expansión de su comercio internacional y en particular del comercio intrazonal; movilizar recursos financieros adicionales dentro y fuera de la región, para el desarrollo de la zona; financiar proyectos y programas que contribuyan al desarrollo de la región o de cualquiera de los miembros regionales; proveer asistencia técnica apropiada a los miembros regionales para la identificación y preparación de proyectos y la formulación de estudios de factibilidad; promover la inversión pública y privada en proyectos de desarrollo, mediante el fortalecimiento de las instituciones financieras en la región; cooperar con otros esfuerzos regionales diseñados para promover un desarrollo local y regional regulado de las instituciones financieras y un mercado regional para el crédito y los ahorros; y, estimular y alentar el desarrollo del mercado de capitales dentro de la región.

Los recursos financieros del Banco son de dos tipos: los recursos de capital ordinario y los recursos de los fondos especiales. Del total del capital del Banco, los miembros regionales deben poseer no menos del 60 por ciento, en tanto que los miembros no regionales pueden poseer no más del 40 por ciento del total. Con base en el artículo 11 del “Acuerdo de Creación”, el Banco financia dos tipos de operaciones: por una parte, las operaciones ordinarias, para las cuales se hace uso del capital pagado por los países miembros, los recursos adquiridos en los mercados de capitales y las instituciones financieras internacionales, así como las reservas ordinarias y especiales; y, por otra parte, las operaciones especiales, las cuales se financian principalmente con recursos del llamado Fondo Especial de Desarrollo y de otros fondos especiales.

Respecto a su organización y administración, el BDC cuenta con una Junta de Gobernadores como máxima instancia de decisión, la cual se reúne anualmente –si bien puede ser convocada cuando sea necesario– y en ella están representados todos los países miembros por medio de un gobernador titular y un gobernador suplente, que suelen ser los ministros de finanzas de cada país. Con base en el artículo 27 de su Acuerdo de Creación, entre las facultades exclusivas de la Junta de Gobernadores se encuentra: la admisión de nuevos miembros y las condiciones de su admisión; la autorización de los incrementos de capital del Banco; la determinación del monto de reservas y la distribución de las utilidades netas del Banco; la modificación del Acuerdo y reglamento del Banco; la distribución de acciones, la aplicación de los ingresos y el nombramiento del presidente del Banco.

En un segundo nivel se encuentra la Junta de Directores, la cual se integra por veinte directores los cuales se eligen por un periodo de dos años; catorce que representan a los miembros regionales del banco y seis que representan a los miembros no regionales. La Junta de Directores es la responsable de la política general y de la dirección de operaciones del Banco, pues es la instancia donde se toman las decisiones institucionales respecto a los

préstamos, garantías, e inversiones del BDC. En un tercer nivel se ubica el Presidente del Banco, el cual es nombrado por la Junta de Gobernadores y es responsable de la organización, así como del nombramiento del personal.

Como parte del balance de esta institución, se puede destacar que en sus casi cuatro décadas de funcionamiento en el área del Caribe, el BDC ha otorgado préstamos a muy variados sectores y ramas de la actividad económica como son el sector turístico, el agrícola y rural, el pesquero y el industrial, así como para la construcción y ampliación de puertos, aeropuertos y carreteras, y para la prevención y rehabilitación en casos de desastres naturales que afectan a la zona de manera permanente. Según información del propio banco, durante el año 2012, la aprobación de préstamos alcanzó un monto de 104 millones de dólares y los desembolsos fueron por un monto de 85 millones, con lo cual las aprobaciones acumuladas netas de préstamos, inversiones de capital y donaciones al 31 de diciembre de 2012, ascendieron a \$ 4,082.2 mn.; según las estimaciones del Banco, a través de sus actividades en 2012 se benefició a un total de 152 mil personas [BDC, 2012]

Con posterioridad a la firma del Tratado de Chaguaramas, el 4 de marzo de 1977 se suscribió el Acuerdo creando el Sistema de Compensaciones Multilaterales de la CARICOM por parte de los Bancos Centrales y otras Autoridades Monetarias, definiendo que dicho Sistema tendría como autoridad a un Directorio formado por representantes de los distintos países

Según dicho *Acuerdo*, el Sistema se creó “para efectuar pagos entre sus respectivos países y territorios sobre una base multilateral” definiéndose entre sus objetivos, los siguientes: “facilitar, sobre una base multilateral, la liquidación de pagos en concepto de las transacciones elegibles para ser incluidas en el Sistema”; “promover el uso de las monedas de los participantes para liquidar entre sus países y territorios, las transacciones elegibles y, de ese modo, lograr economías en el uso de sus reservas de divisas”; y “promover la cooperación monetaria entre los participantes, como también las relaciones más estrechas entre los sistemas bancarios de sus respectivos países y territorios y contribuir así a la expansión del comercio y de la actividad económica en la región de la CARICOM”. [Bancos Centrales de la CARICOM, 1977]

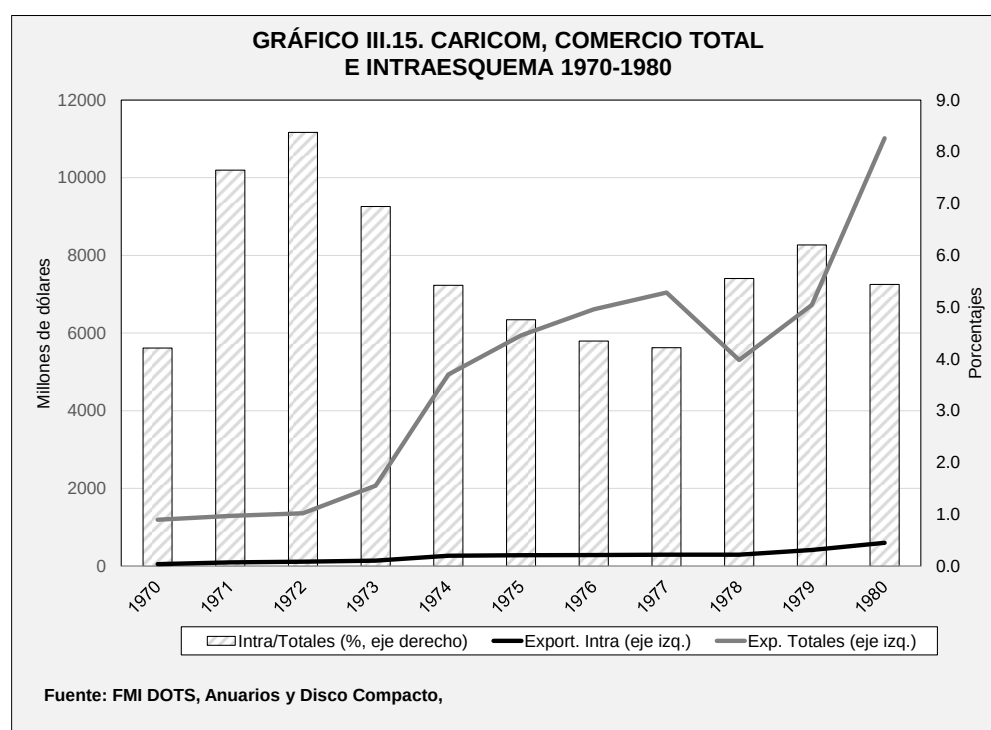
El Sistema de Compensaciones de la CARICOM tuvo un funcionamiento normal, cumpliendo los objetivos para los que fue creado, hasta que se paralizó en el marco de las crisis de los años ochenta, cuando Guyana acumuló una deuda intrarregional por un monto que se correspondía con la capacidad crediticia total del sistema.

Un tercer organismo creado en el marco de la CARICOM, es la Corporación de Inversiones del Caribe, cuyo Convenio Constitutivo se firmó el 13 de septiembre de 1973. En dicho Convenio, se establece que “Las funciones de la Corporación serán garantizar la promoción del desarrollo industrial, incluyendo el desarrollo de las agroindustrias y de complejos agrícolas e industriales integrados de los países menos desarrollados que son miembros de la Corporación”, para lo cual se facultó a la Corporación para: (a) realizar inversiones de capital en empresas industriales en países menos desarrollados; (b) disponer de sus inversiones de capital de la Región con el fin de reponer sus recursos financieros; otorgar garantías para créditos de proveedores; (d) administrar, gestionar y dar cuenta de sus

recursos financieros; y (e) proporcionar la asistencia técnica que sea necesaria para la preparación y análisis de proyectos a ser financiados.

En el Convenio, se establecía que “El capital autorizado de la Corporación será el equivalente a quince millones de dólares del Caribe Oriental del peso y ley de oro en vigor el 1 de mayo de 1973. El capital autorizado se dividirá en ciento cincuenta mil acciones con un valor nominal de cien pesos cada uno, y estará disponible para su suscripción por los miembros [...]”. [Gobiernos de la CARICOM, 1973]

En el Gráfico III.5, se entregan cifras del comercio total y el comercio intraesquema de los países de la CARICOM para el periodo 1970-80. Allí se observa que durante ese lapso los niveles de comercio intraesquema alcanzaron en 1972 un máximo de poco más de 8 por ciento del comercio total de los países de la Comunidad, disminuyendo en los años siguientes hasta un mínimo de 4 por ciento en 1977 para cerrar el periodo con un porcentaje de poco más de cinco por ciento, cifra esta última que, según veremos en un siguiente apartado, se mantuvo sin mayores variaciones durante la década siguiente.



III.2.4.- Un breve agregado sobre el desenvolvimiento de la integración regional en el modelo ISI.

Como parte del seguimiento realizado sobre la creación y puesta en marcha de los distintos mecanismos de integración en el marco del modelo ISI, hemos ido presentando elementos referidos al desempeño de cada uno de esos esquemas, por lo cual en este apartado sólo nos

interesa esbozar algunos puntos comunes en dicho desempeño, tanto de carácter general como referidos a algunos puntos más específicos.

En el ámbito más general, durante la vigencia del modelo ISI, y por tanto desde antes de la crisis de dicho modelo –que según veremos posteriormente, arrastró consigo a la integración–, en los mecanismos integradores eran claramente perceptibles un conjunto de indefiniciones, problemas y contradicciones en su funcionamiento, quedando en evidencia importantes brechas respecto de las formulaciones previas, en los siguientes dos sentidos:

- Por una parte, la propia puesta en marcha de los esquemas se alejó significativamente del modelo de integración que se había definido con cierto detalle a lo largo de los años cincuenta, situación ésta a la cual hemos prestado una particular atención en partes anteriores del presente capítulo, y que tuvo sus principales momentos en la definición de la ALALC, a partir de la cual componentes tales como el carácter regional buscado para la integración, el principio de reciprocidad en las relaciones entre los países miembros y la incorporación de modalidades avanzadas de cooperación monetaria y financiera, quedaron en los hechos relegadas, manteniéndose a lo más en el nivel declarativo, pero sin ser incorporadas de manera consistente en los documentos constitutivos de la ALALC y los restantes mecanismos.

Por parte de autores y funcionarios vinculados por aquel entonces a la CEPAL, en la explicación de esa brecha se conjugan diversas perspectivas, que van desde afirmaciones como la que hace Urquidí [1998: 266] respecto del MCCA, de que “el programa carecía de consensos y asideros políticos, es decir, habíamos todos actuado como técnicos, creyendo ingenuamente que lo político se arreglaba solo o que los propios centroamericanos lo podían arreglar”, hasta planteamientos como el de Tavares y Gomes [1998: 219], en el sentido de que “la idea de la integración, en los términos concebidos por la CEPAL, nunca fue efectivamente asumida por las elites gobernantes latinoamericanas”. A esas afirmaciones referidas directamente a la propuesta cepalina sobre la integración, cabría agregar otras sobre el conjunto del pensamiento de la CEPAL de los años cincuenta, que son también claramente aplicables al proyecto integrador de la Comisión, como es el planteamiento de Pinto [1969: 297] de que “Podría decirse que hasta 1950 se tenía una visión bastante optimista acerca del porvenir de la industrialización y de la nueva modalidad de desarrollo”, y el balance de Furtado [1976: 351] referido a que “El optimismo fácil que en la década de los cincuenta había llevado al desarrollismo fue sucedido por las aprensiones, las impaciencias y las frustraciones del decenio siguiente”.

- Por otra parte, el funcionamiento de los esquemas de integración, muy rápidamente se alejó del cumplimiento de los objetivos que al ser creados se les había asignado, con lo cual los avances obtenidos fueron notoriamente parciales y concentrados en el tiempo. Parciales, porque los únicos objetivos que medianamente se lograron fueron los referidos a la disminución mutua –y no completa– de aranceles y en algunos casos al establecimiento de mecanismos crediticios para apoyar el comercio intraesquema, de tal manera que al nivel de los indicadores macroeconómicos los efectos de la integración se tradujeron casi exclusivamente en el crecimiento de dicho comercio; concentrados en el tiempo, porque el “empuje integrador” que

arrojó esos resultados parciales duró sólo para el periodo inmediato posterior a la creación de cada esquema, luego de lo cual se caía en situaciones de estancamiento o incluso retroceso. Cuando se trataba de reducir los aranceles a cero, de establecer un arancel externo común, de avanzar en medidas de complementación industrial, o de establecer políticas comunes en otros ámbitos, aparecían primero las reticencias y luego los incumplimientos.

Al respecto, nos parece acertada la generalización que con base en el Grupo Andino realiza Salgado [1992: 37]: “Si cabe hablar de prototipos en un campo, en el cual no son muchos los ensayos, la trayectoria del Acuerdo de Cartagena sería representativa de la evolución de los empeños de integración [...] de América Latina: un período relativamente corto –5 o 6 años– de euforia y realizaciones. Un lapso de esfuerzos estériles por encontrar un camino de reactivación, seguido por una etapa cansina de abandonarse a la rutina, casi resignándose a lo inevitable, es decir, la renuncia a los ambiciosos objetivos iniciales para acomodarse a una realidad mediatizada y anónima.”¹⁵⁴

Así, pese a algunos logros, los años setenta y ochenta arrojaron para la integración latinoamericana y caribeña un balance global en el que ésta poco fue lo que ayudó a que el proceso industrializador superará los límites que ya estaban presentes y pudiera alcanzar nuevos niveles. Al respecto Sunkel [1998: 234 y 235], luego de mencionar a la ALALC, el MCCA, la CARICOM y el Pacto Andino como expresiones de que “la integración y la cooperación económica pasaron a ser un objetivo explícito de política de los países de la región a fines del decenio de 1950”, en 1988 planteaba que “A pesar del tiempo y esfuerzo que dedicaron los gobiernos, las organizaciones regionales e internacionales, las asociaciones profesionales y empresariales y las instituciones académicas a estos sistemas de integración, los resultados, aunque interesantes en algunos aspectos, defraudaron las expectativas cifradas en ellos”, y más adelante agregaba: “los obstáculos históricos fundamentales [...] seguían en pie, y el proceso de industrialización, crecientemente protegido, favoreció la integración del mercado interno y no la del mercado regional [...] Con los esfuerzos de integración no se logró rebajar los aranceles ni inducir a la empresa privada a explotar mercados más grandes y a competir en las actividades industriales más protegidas y dinámicas [...]”¹⁵⁵

¹⁵⁴ O en palabras de Bethell *et. al.* [1997: 139] “A lo largo de tres décadas los países latinoamericanos habían lanzado una serie de iniciativas para lograr la integración económica. La mayoría de estas iniciativas consiguieron un éxito inicial, pero se estancaron en las etapas posteriores de negociación cuando se pasó a áreas en las que los conflictos de intereses eran más pronunciados. En retrospectiva, es evidente que muchos de los objetivos planteados en los convenios originales eran excesivamente ambiciosos y en algunos casos política y económicamente ingenuos”. Y más adelante [Bethell *et. al.*, 1997: 140], agregan: “[...] “Otro problema importante era la falta de voluntad de los países más grandes de la región de liderar el proceso de integración. Además, estos países no hicieron lo suficiente para disipar las dudas entre los países más pequeños y pobres de que los beneficios de un comercio regional mayor serían compartidos por todos los países participantes. Los obstáculos políticos y económicos internos fueron también importantes. Los productores de muchos países eran renuentes a abandonar el control monopólico de los mercados locales; de modo, que estaban dispuestos a sacrificar la viabilidad a largo plazo de la ISI por ganancias a corto plazo.

¹⁵⁵ En un sentido semejante, en una entrevista hecha en 1985 a Raúl Prebisch y publicada en 2001 –al cumplirse un siglo de su nacimiento–, ante la pregunta de cómo evaluaba lo ocurrido con la integración regional y con el papel que en ella jugó la CEPAL, parte de su respuesta fue: “¿Por qué no avanzó más allá de

En suma, para un adecuado balance de lo ocurrido con la integración en el modelo ISI, a las insuficiencias –incluyendo el exceso de pretensiones– presentes tanto en las formulaciones teóricas como en las definiciones de arranque de los mecanismos de integración, es necesario agregar en un lugar muy destacado a los propias características de las economías y sociedades de la región y del modelo industrializador, de los límites presentes en dicho modelo y de la escasa disposición a rebasarlos que estaba presente en las fuerzas que en los distintos países definían los rumbos de la industrialización.

En tal sentido, interesa retomar el balance que a fines de los años setenta hacía Marcos Kaplan de la integración regional, y de las causas de su falta de resultados. En dicho balance, Kaplan planteaba que “En sus versiones más oficiales y puestas en aplicación, la integración forma parte de una operación general de conservatismo modernizante que se identifica con la ideología y la política del desarrollismo neocapitalista, las expresa y refuerza”, y, luego de identificar los rasgos básicos de dicho desarrollismo y el papel que en él se asignaba a la integración, agregaba: “Se explica así en gran medida que se pusieran en práctica los proyectos oficiales de integración y que se hayan logrado ciertos avances significativos, pero también sus límites y frustraciones. Por un lado, las tentativas integradoras parten de un atraso y una dependencia seculares que dan a la vez las motivaciones y los justificativos pero también los obstáculos y bloqueos y que tienden a agravarse en el momento mismo de comenzarlas. Existe una contradicción entre el proyecto de región integrada y la heterogeneidad de naciones con enormes diferencias de estructuras, tendencias, orientaciones, regímenes, posibilidades y perspectivas. Ello se manifiesta y se refuerza a través de las relaciones centrífugas con Estados Unidos y otros países capitalistas avanzados; el predominio de los factores de competitividad sobre los de complementariedad; la falta de tradiciones, premisas y mecanismos de cooperación; el peso de los obstáculos geográficos, las carencias infraestructurales, las diferencias ideológicas y políticas y de orientaciones diplomáticas.” [Kaplan, 1979: 46]

Sobre esa base, el citado autor identificaba tanto a “Los sectores y grupos opuestos –pasiva o activamente– a la integración”¹⁵⁶, como a “Los sectores y grupos promotores de la integración, o no activamente opuestos a ella”, concluyendo que “En el balance de fuerzas, las opuestas a la integración parecen haber prevalecido sobre las favorables, bien en potencial, bien ya en realidad. [...] No puede ignorarse, sin embargo, que el modelo oficial propuesto para la integración no ha demostrado convincentemente sus ventajas ni sus condiciones de viabilidad, ni ha persuadido en cuanto a los peligros de su frustración. No se ha enraizado en élites dirigentes ni en mayorías nacionales, no ha logrado su adhesión ni las ha convertido en bases de sustentación, ni en elementos motrices para grandes decisiones y acciones transformadoras.” [Kaplan, 1979: 46]

cierto punto? No fue un fracaso. Pero tampoco fue un éxito. Fue una mediocridad, una mediocridad latinoamericana típica”. Y más adelante, dentro de la misma respuesta, agrega: “La falta de coherencia [...] fue el pecado principal. Y las ideas equivocadas. [...] Yo personalmente creía en el concepto neoclásico del libre comercio (‘Aseguremos una creciente zona de libre intercambio en América Latina. Demos tiempo a la industria a adaptarse a la rebaja de aranceles. Démosle el tiempo necesario’). A la luz de la experiencia he visto que estaba equivocado”. [Pollock *et. al.*, 2001: 21 y 22]

¹⁵⁶ Entre las fuerzas opuestas a la integración, incluía a “Los países grandes que creen a la integración incompatible o innecesaria respecto de sus posibilidades propias de desarrollo separado (Argentina), o cuyas élites gobernantes y empresariales están imbuidas de una ideología expansionista que les hace pensar en una integración que ha de realizarse por y para su propia hegemonía (Brasil).” [Kaplan, 1979: 47]

Además de ese balance global recién esbozado, interesa concluir lo referido a la integración latinoamericana y caribeña en el modelo ISI identificando tres elementos más particulares, que a nuestro juicio estuvieron también presentes en el desenvolvimiento de la integración, a saber: la importancia creciente del intercambio de productos manufacturados, el rol que tuvieron las empresas extranjeras en dicho desenvolvimiento y el sesgo comercial que en definitiva caracterizó al desempeño de los mecanismos.

En lo que respecta al intercambio de productos manufacturados, éste jugó un papel destacado en la tendencia al crecimiento del comercio intrarregional y en el interior de los distintos esquemas, que como se ha dicho fue el ámbito de mayores resultados en la integración durante el modelo ISI. Al respecto, en el cuadro III.9 se entrega información para los años 1970, 1980 y 1990, referida a la composición de las exportaciones de América Latina y El Caribe por tipo de productos, distinguiendo entre las exportaciones dirigidas a la propia región y las dirigidas al resto del mundo.

CUADRO III.9. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES POR TIPO DE PRODUCTOS, 1970, 1980 y 1990						
	1970		1980		1990	
	Extra-región	Intra-región	Extra-región	Intra-región	Extra-región	Intra-región
Productos primarios *	91.6	70.6	88.2	69.1	72.1	49.5
Comidas, bebidas y tabaco	44.9	18.2	31	11	25	18.8
- Cereales	3.7	4.5	1.6	1.9	0.8	3.8
Materias primas, exc. petróleo	19.3	10.3	12.1	5.1	11.9	11
- Fibras textiles	4.2	2	1.9	0.6	1.1	2.3
- Fertilizantes y minerales	n.d	n.d	0.5	0.3	0.5	0.5
- Metalíferos y otros metales	10.6	1	5.6	1.3	5.4	3.2
Combustibles	18.4	38.5	40.5	49.6	28.9	11
Metales no ferrosos	9	3.7	4.6	3.5	6.2	3.4
Prod. manufacturados **	8.2	28.1	10.5	30.3	27.8	50.2
Productos químicos	1.7	6.1	1.8	5.9	3.8	12.6
Maq. y equipo de transp.	1.4	6.5	3.1	11.1	10.1	14.4
- Vehíc. de pasaj. y partes	n.d	n.d	0.3	1.1	2.5	1.7
Otros bs. manufact.	14.1	19.2	10.2	16.8	20.1	26.6
- Textiles	0.8	2.5	1.1	1.9	1.3	2.3
- Acero	0.8	2.9	1.2	1.6	4.5	5.4
- Otras manufac. de metal	n.d	n.d	0.2	1.1	0.7	2.1
-Vestido	0	0	0.6	1.4	1.5	2.4
TOTAL	100	100	100	100	100	100
n.d = No disponible						
* Para productos primarios, se consideraron las fracciones CUCI 0 a 4 más 68.						
** Para productos manufacturados, se consideraron las fracciones CUCI 5 a 8 menos 68.						
Fuente: Naciones Unidas, International Trade Statistics.						

En el Cuadro, se observa que la estructura de las exportaciones intrarregionales tiene importantes diferencias respecto de las exportaciones dirigidas al resto del mundo, dado que en las primeras el peso de los productos manufacturados es considerablemente mayor.

Si bien la tendencia general en las exportaciones de la región es hacia una disminución de los porcentajes correspondientes a productos primarios, y un consiguiente incremento de los productos manufacturados, dicha tendencia es mucho más acentuada en el comercio intrarregional. Así, para 1990 más de la mitad de dicho comercio consistió en productos manufacturados, en tanto que para ese mismo año los productos manufacturados sólo representaron un 28% de las exportaciones latinoamericanas dirigidas hacia el resto del mundo, aunque en el mismo cuadro se observa que el mayor crecimiento de las manufacturas en el comercio intrarregional se dio entre 1970 y 1980 (en que pasa de 34 por ciento a 46 por ciento de dicho comercio), luego de lo cual en la década siguiente el incremento de participación es mucho menor (de 46 por ciento a 53 por ciento).

Esa mayor presencia de las manufacturas en las exportaciones intrarregionales, en comparación con las exportaciones de la región hacia el resto del mundo, que ha estado presente en cada uno de los distintos mecanismos, desde hace ya mucho ha sido reconocida como parte del saldo positivo del desempeño de dichos mecanismos, al permitir que el crecimiento del comercio entre los países de la región implique además un avance en la diversificación de las estructuras de exportación a favor de los productos manufacturados, apuntando con ello hacia mayores niveles de industrialización en las estructuras productivas nacionales. Por supuesto, un corolario de lo anterior es que el deterioro ocurrido en el comercio intrarregional y en el comercio en el interior de los distintos esquemas durante los años ochenta –y al cual nos referiremos posteriormente–, tuvo como costo adicional a un retroceso en la diversificación exportadora y productiva de los distintos países.

En lo que se refiere a la presencia de las empresas extranjeras en el desenvolvimiento de los procesos de integración de la región, lo que interesa destacar es que, a pesar de las reiteradas intenciones de que las empresas nacionales de los países miembros estuviesen en el centro del funcionamiento de los distintos mecanismos integradores, generando condiciones para que la integración empujara a su creación y desarrollo y favoreciéndolas por encima del capital extranjero, incluso con iniciativas como los Acuerdos de Complementación Industrial de la ALALC y los Programas Sectoriales de Desarrollo del Grupo Andino –en el cual además, según vimos, se definió el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros–, en los hechos las empresas extranjeras fueron claramente favorecidas con la integración, aprovechando al máximo los mayores niveles de comercio generados entre los países de la región.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Desde luego que en el marco de la estrategia aperturista aplicada desde los años ochenta, la participación de las Empresas Transnacionales en el comercio intrarregional e intraesquemas se ha incrementado de manera importante, empujada de manera explícita por las facilidades y ausencia de regulaciones hacia esas empresas. Al respecto, y ya en plena vigencia del “Regionalismo Abierto”, a mediados de los años noventa Di Filippo presentaba una revisión del comportamiento de tres ramas –productos metálicos, maquinaria y equipo; productos químicos; y, productos alimenticios, bebidas y tabaco– para Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Venezuela, identificando el papel de esas empresas en la recuperación del comercio intrarregional que se dio desde mediados de los años ochenta. Al respecto, planteaba: “Este cambio de dirección de las exportaciones

En tal sentido, cabe tener presente los trabajos de Vaitsos sobre el tema, en los cuales analizaba el rol de las Corporaciones Transnacionales en los procesos de integración de países atrasados, presentando “evidencia empírica que indica que las empresas transnacionales, en diversos grados, han dominado y/o han sido las principales beneficiarias de los movimientos de integración regional en diferentes partes del tercer mundo”. En dichos países la situación que se creaba con los intentos por crear alguna modalidad de “industrias regionales”, la resumía en los siguientes términos: “Dado que este tipo de actividades de integración son nuevas, la infraestructura productiva, tecnológica e institucional existente en los países miembros no es probable que esté preparada para manejarlas. En cambio [...] los insumos de producción es probable que se encuentren cautivos dentro de las empresas transnacionales. En consecuencia, las empresas transnacionales son susceptibles de ser llamadas para aplicar sus conocimientos, creando así una nueva y más compleja dependencia hacia las empresas extranjeras por los países de acogida. Esto puede llevar a una situación en que las empresas transnacionales lleguen a ser la fuerza integradora efectiva, reorientando el proceso de integración regional para cumplir sus propios objetivos corporativos, en lugar de los objetivos de desarrollo de los países miembros. [Vaitsos, 1982: 4 y 23]

Para el caso de América Latina, en 1978 Sagasti llegaba a conclusiones muy semejantes: “[...] los mecanismos de orden arancelario para ampliar los limitados mercados locales, llevarían a una mayor dimensión del mercado integrado, para cuyo aprovechamiento estarían en mejores condiciones las subsidiarias de empresas transnacionales que cuentan con ventajas tecnológicas, administrativas y financieras. Los mecanismos de programación industrial conjunta de integración física, y la armonización de políticas económicas reducirían las trabas para organizar en forma más efectiva la producción de las subsidiarias de las empresas transnacionales en el marco subregional o regional.” Y más adelante agregaba: “La experiencia de dos decenios de proyectos de integración en América Latina sugiere que entre sus principales beneficiarios se encuentran quienes detentan el control de la tecnología moderna y el capital para la expansión industrial. Aun en el Pacto Andino, que fue el primer esquema de integración latinoamericana en el cual estos peligros fueron advertidos desde el inicio, ha sido imposible frenar totalmente este mayor efecto de dominación.” [Sagasti, 1978: 88-89]

fue particularmente notable en los productos metálicos, maquinaria y equipo, y en los productos químicos, donde la presencia de las empresas transnacionales es preponderante. En los años noventa la formalización de acuerdos otorgó fuerza y estímulo a un proceso que se inició en la segunda mitad de los años ochenta. Los casos de comercio intraindustrial [...] confirman que las empresas transnacionales en parte se anticiparon a la suscripción de tales acuerdos —bilaterales o subregionales de libre comercio— y empezaron antes o paralelamente su propio proceso de integración de hecho. En consecuencia, si en el mercado de la ALADI ya hubo una creciente absorción de estos productos antes de que se generalizara el proceso de apertura, resulta explicable la gran aceleración de ese comercio a partir de las políticas que se están aplicando en los años noventa.” [Di Filippo, 1995: 137]. Y en las conclusiones del texto, planteaba que “es en la [rama, JE] de productos metálicos, maquinaria y equipo —y especialmente en el complejo automotor— donde más claramente se nota la vinculación del crecimiento del comercio entre los países de la ALADI con la fuerte presencia del capital transnacional”, agregando al final: “Los antecedentes recogidos en el sector automotor sugieren que no fue sólo a través de la liberalización económica, sino también mediante los regímenes especiales convenidos entre las empresas involucradas y los miembros de un mismo esquema de integración, que se ha logrado atraer y retener al capital productivo transnacional.” [Di Filippo, 1995: 148]

Desde una mirada distinta, ya a comienzos de los años setenta Gustavo Magariños aportaba para el caso del capital extranjero en la ALALC, los elementos que se mencionan en los siguientes tres párrafos:

“[...] en la ALALC la resistencia al abatimiento de barreras aduaneras parte también de las grandes empresas internacionales radicadas en la región” [Magariños G, 1972: 239]

“Ya se advierte en la ALALC que la competencia por obtener la radicación de capitales en actividades manufactureras de gran importancia para el desarrollo fabril abre la puerta para negociaciones entre empresa y Estado que a veces soslayan el interés regional y otras veces son propicias para la obtención por el inversionista de ventajas de que no goza usualmente el propio capital local.” [Magariños G, 1972: 242]

“La experiencia de la ALALC en este primer periodo de su funcionamiento demuestra que, por razones obvias, la empresa internacional está mejor capacitada para el aprovechamiento de la ampliación de mercados que es inevitable consecuencia del proceso de integración”. Y posteriormente agregaba: “[...] el elemento local tropieza sin duda con graves dificultades para desenvolverse en el nuevo y complejo cuadro que paulatinamente se conforma en virtud del avance de la integración. Carente de recursos financieros suficientes, ajeno a la tecnología moderna, enfrentado a problemas de dirección y de administración que superan el marco de su acción anterior, sin medios técnicos para proceder a la investigación de mercados y aun para mantener un nivel adecuado de conocimientos con respecto a los progresos tecnológicos que se registran en el campo mundial, ven grandemente limitadas sus posibilidades de aprovechar las ventajas derivadas del programa de liberación de los intercambios. Cuando, con afán progresista, se propone mejorar sus métodos de producción sin perder su independencia en el control de la empresa, los contratos de asistencia técnica y de permiso para el uso de patentes suelen limitar su óptima capacidad operativa a través de ciertas condiciones que se le imponen desde afuera, tales como la prohibición de publicitar las marcas internacionales; el cierre de algunos mercados de acceso reservados para otros proveedores por razones económico-comerciales de la empresa internacional correspondiente; la veda, a veces, de utilizar otros mercados impuesta por motivos políticos por el país de origen de la firma foránea con la que se vincula; el elevado costo de la asistencia técnica; los topes impuestos por su país para el pago de regalías; y, en fin, la escasa capacidad de absorción del mercado nacional de los productos resultantes de tecnologías avanzadas.” [Magariños G, 1972: 243 y 244]

Así, no resultan extrañas las afirmaciones, entre otros autores, de Rosenthal [1972: 348] planteando que “la inversión extranjera directa ha tenido un alto grado de participación en la actividad manufacturera fomentada en Centroamérica por el proceso de integración [...] dichas empresas tienen una participación destacada en el libre comercio de productos manufacturados: en el caso de Guatemala, las empresas extranjeras y de capital mixto dieron origen a más de 40% del total de las exportaciones de dicho país al resto del Mercado Común”; de Sunkel [1998: 229] en relación a que “los esquemas de integración regional favorecieron el enlace de subsidiarias de las empresas multinacionales en distintos países entre sí y con sus países sede” de tal manera que “integración regional, como se estaba llevando a cabo, fue principalmente un instrumento de mayor transnacionalización”; y, de Tavares y Gomes [1998: 221], respecto a que el liderazgo de las empresas

transnacionales “involucró superposición, en el espacio económico regional, de estrategias de expansión, mercado y localización no coincidentes, en su lógica de competencia privada globalizada, con la lógica de integración y complementación industrial implícita en los planteamientos de la CEPAL”.

Finalmente, en relación al sesgo comercial que se impuso en el desempeño de los mecanismos de integración, lo destacable es que ese sesgo en buena medida implicó “encarrilar” a la integración regional en dos sentidos, ambos a nuestro juicio negativos.

Por una parte, el acento en los aspectos puramente comerciales acercó a la integración regional a las formulaciones teóricas dominantes, en las cuales según ya lo hemos dicho lo referido a la integración forma parte de la teoría del comercio internacional, en desmedro no sólo de otros posibles contenidos del esfuerzo integrador en el ámbito económico, sino también de los restantes ámbitos que en lo social, político y cultural podrían darle sentido y sustancia a dicho esfuerzo. Por otra parte, el énfasis en lo comercial “encarriló” a la integración en función de los intereses de los mayores países de cada mecanismo, para los cuales la apertura de mercados constituía lo fundamental a conseguir en el desenvolvimiento del respectivo mecanismo, dadas las mejores condiciones que ellos poseían para sacar provecho de dicha apertura, y las ventajas que les reportaba el abandono –ya fuera desde las definiciones iniciales, o en el desenvolvimiento posterior– de esfuerzos consistentes para atender a las disparidades de tamaño y de desarrollo existentes entre los países en proceso de integración.

Según veremos, ese sesgo comercialista, con los significados que le hemos atribuido, se acentuó al máximo en las modalidades asumidas por la integración regional en el marco del modelo neoliberal, y sigue estando claramente presente para los países de la región cuyas estrategias de inserción internacional continúan adscritas a dicho marco.

III.3- La integración regional en el modelo neoliberal.

En este último apartado del capítulo, revisaremos los cambios ocurridos en la integración latinoamericana y caribeña en el contexto de la imposición del neoliberalismo en la región. Para ello, en primer lugar haremos referencia a la crisis del modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones y al deterioro extremo que la acompañó en el ámbito de la integración regional para centrarnos después en las modalidades asumidas por la integración regional en el marco neoliberal y concluir revisando la propuesta de “regionalismo abierto” desarrollada en dicho marco.

III.3.1.- La crisis del modelo ISI y su patrón integrador, y la imposición del neoliberalismo

Teniendo presente que en distintas partes del capítulo anterior y de este –particularmente en el primer apartado, al revisar el comportamiento global de la región para el periodo 1952-2012–, hemos hecho referencia a la profunda crisis por la que atravesaron los países latinoamericanos y caribeños durante los años ochenta del siglo pasado, sólo haremos una breve referencia a los niveles de deterioro que implicó dicha crisis, destacando enseguida el significado que ella tuvo como punto final de la vigencia del modelo ISI y de las modalidades de integración asociadas a dicho modelo.

En lo que se refiere al deterioro ocurrido durante los años ochenta en la región, en los siguientes tres cuadros se presenta información básica al respecto, referida a la actividad económica interna, al comercio exterior y a la posición relativa en la economía mundial.

En el primero de ellos, se entregan cifras del periodo 1981-92 para el promedio de la región y 18 países, referidas distintos indicadores de funcionamiento interno, y de ellas se desprende el carácter generalizado que tuvo la crisis de los años ochenta, a tal punto que durante ese lapso la producción industrial tuvo un promedio anual de crecimiento negativo en 9 de los 18 países, la inversión en 12 países y el producto por habitante en 16 países, a lo que se agregan las tasas de inflación que para el promedio del periodo fueron superiores al 100 por ciento en cinco de los países considerados en el Cuadro.

CUADRO III.10. PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA Y ALGUNOS PAÍSES : INDICADORES DE COMPORTAMIENTO INTERNO 1981-1992					
	Inflación	PIB	PIB/hab	P.ind*	Inversión
América Latina	277.3	1.6	-0.7	0.4	-1.9
Argentina	342.3	0.4	-1.1	-1.5	-4.8
Bolivia	171.0	0.6	-2.1	-0.4	-0.2
Brasil	396.0	1.3	-0.9	-0.1	-2.2
Colombia	24.4	3.8	1.7	4.4	1.2
C. Rica	25.4	2.5	-0.5	1.0	0.3
Chile	19.6	3.9	2.1	3.2	3.2
Ecuador	41.1	2.3	-0.5	1.0	0.3
El Salvador	18.1	0.6	-1	0.4	0.8
Guatemala	16.0	1.4	-1.7	-0.6	-1.9
Haití	4.4	-0.8	-2.9	-2.6	0.0
Honduras	9.6	2.7	-1	2.4	0.3
México	55.7	2.1	-0.4	1.7	-0.3
Nicaragua	590.4	-1.3	-4.3	-2.0	-2.3
Panamá	1.4	2	-0.3	-1.5	-2.0
Perú	309.3	-1.1	-3.4	-2.0	-3.1
R. Dominicana	25.1	2.4	-0.1	0.6	-1.3
Uruguay	65.0	0.9	0.2	-1.7	-5.3
Venezuela	25.3	1.9	-0.8	0.7	-3.6
*Las cifras corresponden al periodo 1980-1991.					
FUENTE: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, varios números					

En el Cuadro III.11, las cifras corresponden a las tasas promedio de crecimiento del valor, valor unitario y quantum de las exportaciones e importaciones, para 19 países y el conjunto de ellos. De dichas cifras, lo que mejor refleja el deterioro del comercio de la región son dos comparaciones. Por una parte, el contraste entre el crecimiento del quantum de las importaciones (de 2.5 por ciento promedio anual) y el crecimiento mucho mayor del

quantum de las exportaciones (de 5.3 por ciento), lo que da cuenta del incremento en los volúmenes de productos que la región exportó no para recibir a cambio productos importados, sino para generar excedentes que permitieran hacer frente a los pagos por servicio de la deuda externa, lo cual entre 1981 y 1983 –según información no incluida en el Cuadro– llevó al extremo de reducir en cerca del cincuenta por ciento las importaciones de la región para dedicar esos recursos al pago de dicho servicio, con el consiguiente “congelamiento” de la actividad productiva interna. Por otra parte, el contraste entre el comportamiento del quantum y el de los valores unitarios de las exportaciones: las mayores tasas de crecimiento, de las variables consideradas en el Cuadro, corresponden a dicho quantum, y las mayores caídas corresponden a esos valores unitarios, lo que da cuenta de que el crecimiento en el volumen de productos exportados quedó en buena medida “esterilizado” por la caída en los precios de dichos productos, reduciéndose sustancialmente el efecto que la multiplicación de exportaciones se esperaba tuviera en el incremento del superávit comercial.

CUADRO III.11 COMPORTAMIENTO DEL COMERCIO DE AMÉRICA LATINA: 1981-1992 (Tasas promedio anual de crecimiento)						
	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES		
	Valor	Valor Unitario	Quantum	Valor	Valor Unitario	Quantum
Argentina	3.9	-1.3	6.4	2.8	1.1	1.7
Bolivia	-3.4	-3.3	5.0	3.7	1.1	2.5
Brasil	4.9	-1.2	6.2	-1.1	-0.3	-0.7
Colombia	5.0	-1.6	6.7	2.2	0.9	1.2
C. Rica	4.9	-2.2	7.2	4.0	0.9	3.0
Chile	6.5	-1.1	7.6	4.4	0.3	4.0
Ecuador	1.4	-4.7	6.3	0.1	-0.3	0.3
El Salvador	-5.0	-2.9	-2.0	4.0	2.8	1.2
Guatemala	-1.2	-1.8	0.6	3.0	0.3	2.6
Haití	-6.6	-1.3	0.1	-3.7	0.8	-4.4
Honduras	0.3	-1.2	1.5	-0.5	-0.3	-0.2
México	4.8	-3.2	8.2	7.8	0.8	6.9
Nicaragua	-5.3	-2.3	-3.0	-0.8	0.0	-0.8
Panamá	5.2	3.8	1.3	4.7	2.3	2.4
Paraguay	8.8	-0.5	9.4	7.3	-2.2	9.7
Perú	-1.3	-0.7	-0.6	2.1	2.0	0.1
Rep. Dom	-4.0	-2.2	-1.8	2.7	1.0	1.6
Uruguay	3.9	-0.1	4.0	0.2	0.1	0.1
Venezuela	-2.5	-4.4	2.0	1.2	0.2	1.1
América Latina	3.0	-2.3	5.3	3.2	0.6	2.5
FUENTE: Con base en CEPAL [1992]						

En el Cuadro III.12, la información está referida a los costos sociales de la crisis de los años ochenta, medidos a través del comportamiento del consumo, el desempleo, los salarios y el

gasto social para ocho países. Según se observa en dicho Cuadro, si bien hay comportamientos diferenciados el deterioro fue muy marcado en esos países para la mayor parte de los indicadores, con situaciones extremas de caídas del salario medio cercanas al 60 por ciento en Perú y Venezuela, disminuciones del consumo per cápita cercanas al 20 por ciento para esos mismos dos países y Bolivia, altas tasas de desempleo en los distintos países y reducciones en el gasto social per cápita cercanas o superiores al 20 por ciento en Argentina, México y Perú.

CUADRO III.12. PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA. INDICADORES DE COSTOS SOCIALES DE LA CRISIS DE LOS AÑOS 80										
	Consumo Per cápita (1980=100)		Mayor tasa de Desempleo de los 80	Salarios Medios (1980=100)		Gasto Social Per cápita a (1980=100)		Gasto Social (% del PIB) a		
	1985	1990	%	1985	1990	1985	1990	1980	1985	1990
Argentina	78.2	71.1	7.6	107.2	76.2	71.8	82.3	2.4	2.1	2.3b
Bolivia	78.7	80.6	11.6			40.7		5.5	2.8	----
Brasil	89.1	93.9	7.1	116.1e	102.9e			----	---	---
Chile	83.7	98.2	30.0f	93.5	104.8	87.8	90.2	6.2	6.0	5.7c
Colombia	104.2	111.0	14.1	114.6	118.4	107.7	96.5	7.3	7.7	6.0
México	95.6	93.1	6.6	75.9	77.9	103.1	59.5d	3.5	3.7	2.3d
Perú	95.3	82.0	10.1	77.6	42.7	106.5	71.7	3.3	4.0	3.3
Venezuela	88.4	80.9	14.3	75.7	41.5	92.9	95.9c	5.4	6.4	6.3c
(a) Gastos sociales en salud y educación; (b) 1986; (c) 1987; (d) 1988; (e) Media de los indicadores de Sao Paulo y Río de Janeiro; (f) Se utilizan los datos de CIEPLAN; los datos oficiales de desempleo excluyen a los desempleados que reciben subsidios de desempleo										
FUENTE: CEPAL; Tomado de P. Meller (1993; 49)										

En suma, las cifras de los tres cuadros —a las que podrían agregarse muchas otras—, expresan para los años ochenta tanto la profundidad del deterioro que la región sufrió en sus niveles de actividad económica y en su comercio internacional, como la fuerza con que dicho deterioro se hizo recaer sobre los asalariados, tanto directamente a través de reducciones del salario y del empleo, como de manera indirecta por medio de ajustes al gasto social.

Respecto de esto último, es importante destacar que, en efecto, durante los años ochenta la distribución del peso de la crisis fue claramente desigual entre salarios y ganancias, en contra de los primeros, lo que llevó a cambios importantes en la llamada “distribución funcional del ingreso”; en ese sentido, en el Cuadro III.13 se presentan cifras referidas a la participación de los salarios en la producción global en el periodo 1960-1989 para 12 países de la región.

En dicho Cuadro, se observa que para los años ochenta se impone claramente la tendencia a una menor participación de los salarios, y por tanto un correspondiente incremento de la participación de las ganancias. Los únicos casos en que ello no ocurre son Uruguay y Brasil, aunque en este último país la información de la fuente sólo permite confrontar los años 1980 y 1985. En el otro extremo se encuentran Argentina —en que la participación de los salarios cae de 31 a 25%— y, sobre todo, México, en donde la participación de los salarios pasó de 36 a 26% entre 1980 y 1988.

CUADRO III.13
12 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA:
PARTICIPACIÓN DE LA REMUNERACIÓN
DE LOS ASALARIADOS EN LA
PRODUCCIÓN GLOBAL, 1960-1989
(Porcentajes del PIB a precios de mercado)

	1960	1970	1980	1985	1989
Argentina	34.7	40.9	31.5	31.9	24.9
Bolivia	36.3	34.0	34.1	32.3	--
Brasil	---	34.2	35.1	36.3	---
Colombia	34.3	39.1	41.6	40.6	37.9a
Costa Rica	45.5	46.9	49.5	46.7	48.3
Chile	40.5	42.7	38.1	33.0	---
Guatemala	---	29.7	30.8	28.7	28.4
Honduras	42.1	41.1	43.8	45.4	43.3
México	31.2	35.7	36.0	28.7	25.9a
Paraguay	35.8b	34.4	34.8	31.0	27.4
Uruguay	39.5	45.8	30.8	31.5	33.4a
Venezuela	45.4	40.6	41.4	35.2	33.5
a) 1988; b) 1965					
FUENTE: CEPAL, sobre la base de datos oficiales, tomado de Sainz y Calcagno [1992]					

Una perspectiva sintética del retroceso que la crisis de los años ochenta implicó en la posición de América Latina en el mundo, puede obtenerse del Cuadro III.14, en el cual se entregan para esa década los porcentajes de participación de la región en los totales mundiales y en los totales de los países atrasados en el PIB, el comercio internacional y los flujos de destino de la Inversión Extranjera Directa.

Allí se observa que para todas esas variables las disminuciones son muy marcadas, no sólo respecto de los totales mundiales sino también en relación al conjunto de los países atrasados, entre los cuales sobre todo las economías asiáticas mantuvieron un alto dinamismo en los años ochenta. Esa pérdida de posiciones de la región que se ve en el Cuadro, contrasta notoriamente con lo ocurrido en la década de los setenta, en la cual, según veíamos en el capítulo anterior, las economías de América Latina y El Caribe tuvieron un desempeño notoriamente mejor al de otras regiones, y en particular en comparación con los países desarrollados, en los cuales los años setenta marcaron el fin del auge de posguerra y el inicio de un largo deterioro y de una creciente ralentización del crecimiento de la actividad económica, de tal manera que durante los años setenta América Latina incrementó su participación en los totales mundiales y en la economía internacional, transformándose en ese decenio en una zona relevante de captación de las mercancías y los capitales que la situación de crisis volvía excedentarios en los países desarrollados, lo cual ocurrió a través de incrementos sustanciales de las importaciones de la región y, sobre todo, por medio de un ingreso masivo de créditos provenientes de la banca privada internacional, con la consiguiente multiplicación de la deuda externa de la región.

CUADRO III.14
AMÉRICA LATINA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL: 1982-1991

	1982	1985	1988	1991
En los totales mundiales				
PIB	7.5	7.0	6.6	n.d.
Exportaciones	4.9	5.0	3.7	3.4
Importaciones	4.4	3.4	2.8	3.2
IED	8.7	8.5	3.9	6.3
En el total de los países atrasados				
PIB	28.0	26.2	24.5	n.d.
Exportaciones	15.1	16.5	13.9	12.4
Importaciones	14.0	12.2	11.2	11.8
IED	19.4	34.5	26.5	16.7
FUENTES: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales; Estadísticas de la Dirección del Comercio; v, Estadísticas de Balanza de Pagos, varios números.				

Con ese antecedente inmediato, durante los años ochenta se asistió a una modificación sustancial en la presencia global de América Latina y en su participación del desenvolvimiento de las relaciones económicas internacionales. A lo largo de esa década, simultáneamente al despliegue del deterioro económico y social –y en buena parte provocándolo– la región quedó claramente marginada del dinamismo del comercio internacional y lo mismo ocurrió respecto de los flujos de crédito y de inversión extranjera directa, de tal manera que el único ámbito en que América Latina tuvo un rol importante fue en el de los pagos al capital extranjero y, en particular, en los pagos de intereses a la banca privada internacional, definiéndose además a partir de ese pago las tendencias al alza de las exportaciones y a la baja las importaciones de la región.

En esa nueva situación, que hemos revisado con detalle en Estay [1996], en los vínculos externos de las economías latinoamericanas la relación dominante pasó a ser la de acreedor-deudor, reemplazando al vínculo prestamista-prestatario de la década anterior, y no sólo supeditando a todas las demás relaciones externas a la lógica del cobro y pago de intereses, sino también –según argumentaremos poco más adelante– colocando a dicha lógica como eje articulador de una buena parte del reordenamiento económico interno.

En lo que respecta a los pagos hacia la banca internacional, en el Cuadro III.15 se observa que a partir de 1982 los montos de créditos desembolsados hacia América Latina pasaron a ser inferiores a los pagos de principal y de intereses, y que dicha diferencia se amplió rápidamente hasta 1986, manteniéndose después en niveles cercanos o superiores a los 20000 millones de dólares anuales y tendiendo a disminuir en 1990, para llegar en 1991 a una cifra de más de 17000 millones. Así también, en el Cuadro se ve claramente la peor situación de América Latina respecto de los restantes países deudores del capitalismo atrasado: por una parte, para el conjunto de esos otros países la transferencia neta de recursos sólo se vuelve negativa a partir de 1986, esto es, cuatro años después que para América Latina; por otra parte, para aquel grupo de países las transferencias negativas llegaron a ser hasta un 14% superiores a los desembolsos de créditos, en tanto que para América Latina el porcentaje llegó a niveles de 112%.

CUADRO III.15. AMÉRICA LATINA. DEUDA EXTERNA PÚBLICA, PRIVADA GARANTIZADA Y PRIVADA NO GARANTIZADA: DESEMBOLSOS, PAGOS Y TRANSFERENCIAS NETAS, 1982-1991 (millones de dólares y porcentajes)										
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991*
AMÉRICA LATINA										
Desembolsos	50579	31005	28586	20066	19780	19886	22326	17436	24033	22777
Pagos de Principal	21264	15126	14549	13491	15187	14358	18256	16394	15910	17650
Pagos de intereses	27212	25448	28367	28530	26633	24867	28820	20629	18565	22254
Trans. netas	2103	-9569	-14329	-21955	-22040	-19339	-24750	-19587	-10442	-17127
Transfer. netas/ Desembolsos	4.2	-30.9	-50.1	-109.4	-111.4	-97.2	-110.9	-112.3	-43.4	-75.2
OTROS DEUDORES EN DESARROLLO										
Trans. netas/ Desembolsos	23.9	24.5	11.0	1.7	-13.0	-13.9	-8.2	-6.9	-14.4	-7.1
*Proyecciones										
FUENTE: Banco Mundial, World Debt Tables, 1987-88 y 1991-92										

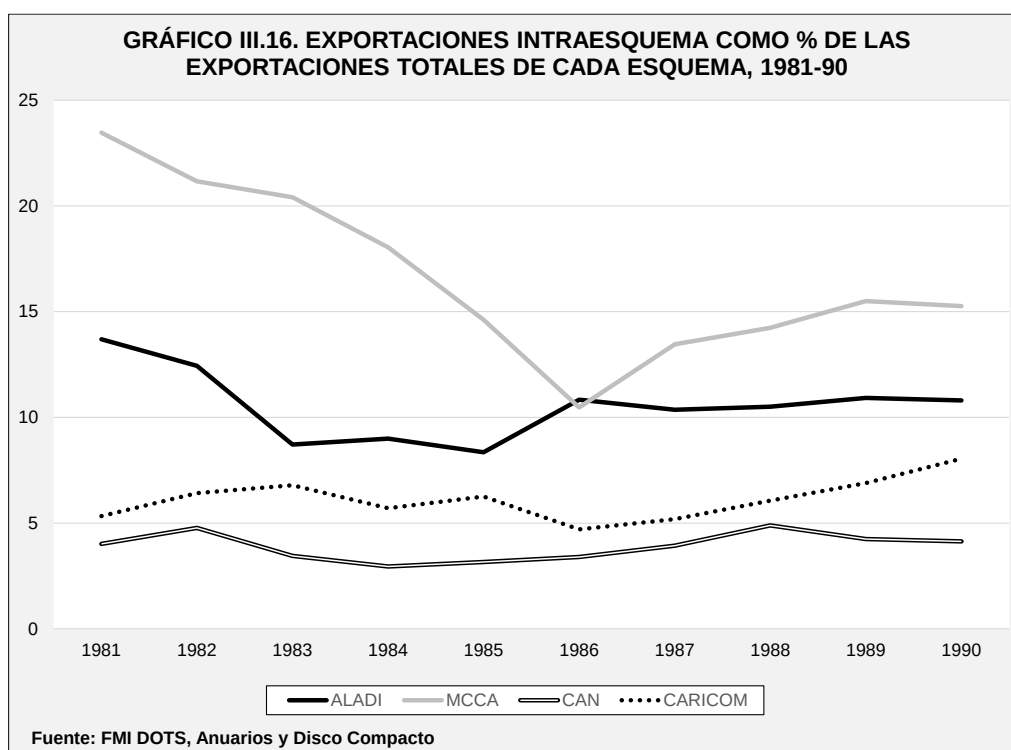
A lo largo de los años ochenta, la decisión de los gobiernos latinoamericanos de disminuir importaciones, incrementar exportaciones y generar con ello cuantiosos superávits en balanza comercial para servir los intereses de la deuda externa, se constituyó en un freno objetivo para el desarrollo de los mecanismos de integración: su funcionamiento sufrió un agudo deterioro, se multiplicaron los incumplimientos de los objetivos fijados y, en definitiva, la integración regional fue relegada por completo en el escenario de crisis que dominaba a la región.

En ese contexto, por tanto, durante la mayor parte de dicha década la profunda crisis por la que atravesaron los países de América Latina, empujó a un notorio retroceso de la integración regional, a tal punto que se llegó a una virtual paralización del esfuerzo integrador. Desde el inicio de la crisis, se agudizaron al máximo los problemas que ya arrastraban los distintos mecanismos, aparecieron problemas nuevos y se retrocedió incluso en aquellos ámbitos en los que previamente se habían logrado algunos avances, como era lo referido al comercio intraesquema y a los instrumentos de cooperación financiera.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Para el caso de la ALADI y la CAN, a comienzos de los años noventa G. Magariños [1991: 2] hacía el siguiente balance de lo ocurrido en la década de los ochenta: “El entorno exterior y los factores exógenos en la década de 1980 han influido negativamente en la marcha de la ALADI y del proceso integrador, incluido el sistema subregional andino. La recesión de la economía mundial, el neoproteccionismo comercial y, el gravísimo problema de la deuda externa., entre otros fenómenos internacionales, en vez de fortalecer la cohesión interna de la Asociación desarticulaban peligrosamente su funcionamiento por la vía de la extensión a la región de las restricciones impuestas a la importación por razones de balanza de pagos. El incumplimiento de los compromisos de liberación comercial tuvo carácter general y masivo, los intercambios disminuyeron el sistema de pagos se desestabilizó.”

En un sentido semejante, para el MCCA la CEPAL [2001a: 16] planteaba que “Por consiguiente, la crisis afectó por partida doble a la desintegración económica del MCCA y a su proyecto de integración regional. [...] A fines de la década de los setenta, y sobre todo en la de los ochenta, se produjo el estancamiento del comercio intrazonal, el deterioro de las instituciones intrarregionales y el abandono relativo de los instrumentos creados para la integración de Centroamérica”, y por su parte De la Ossa [2003: 60] iniciaba un artículo sobre Centroamérica planteando que “En la década de los 80, el Mercado Común Centroamericano

En lo que respecta al comercio en el interior de los distintos mecanismos, en el Gráfico III.16 se presenta información sobre lo ocurrido en los años ochenta. Allí se observa el deterioro que se dio en el peso relativo de las exportaciones intraesquema, el cual fue particularmente grave para el MCCA, en el cual dichas exportaciones pasaron de representar un 24 por ciento del total exportado al mundo por los países miembros en 1980, a apenas un 11 por ciento en 1986, luego de lo cual se dio una recuperación parcial que significó llegar a porcentajes de 15 por ciento al finalizar la década. En los otros mecanismos las caídas fueron menos marcadas, pero estuvieron presentes en todos ellos, a tal punto que únicamente en la CARICOM el porcentaje de comercio intraesquema de 1980 fue superior al del inicio de esa década.



En cuanto a la cooperación financiera, durante los años ochenta colapsaron el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria y el Servicio de Compensación Multilateral de la CARICOM, y a ellos se agregó en 1992 la suspensión de actividades de la Cámara de Compensación Centroamericana, la cual empezó a decaer desde los años ochenta por la acumulación de déficit y de deudas hacia la Cámara por parte de varios de los países participantes, sin que tuvieran éxito los intentos para reactivarla con la creación del Derecho de Importación Centroamericano (DICA) en 1986, y con la suscripción de un acuerdo con la Comunidad Europea en 1989 para establecer un Sistema Centroamericano de Pagos.¹⁵⁹

(MCCA) se estanca a la par de la economía y del comportamiento general de las sociedades centroamericanas.”

¹⁵⁹ Una presentación detenida del desenvolvimiento y problemas de La Cámara y de los intentos de reactivación, se encuentra en Guerra-Borges [1996].

Sin embargo, más que el deterioro de los esquemas de integración en los años ochenta, lo que empujó a la redefinición profunda de los contenidos del esfuerzo integrador, y a una segunda etapa en la integración y en las formulaciones sobre ella —que revisaremos posteriormente—, fueron los cambios que a través de la crisis regional se abrieron paso en el funcionamiento más general de las economías latinoamericanas y en las estrategias de desarrollo aplicadas. En tal sentido, a través de la profunda crisis por la que atravesó la región en la década de los ochenta del siglo pasado, y de la cual hemos señalado algunos de sus contenidos e impactos, dicha década marcó el fin del modelo ISI y el arranque de un nuevo patrón de desenvolvimiento económico y social, el modelo neoliberal, impulsado desde los años ochenta y consolidado en los años noventa en los países de la región.

Desde el interior de la crisis, los rasgos básicos del patrón anterior fueron siendo desplazados por un funcionamiento de nuevo tipo, que fue implicando profundos cambios en ámbitos muy diversos: en los procesos de trabajo y de valorización, en las relaciones entre las clases, en la estructura y relaciones en el interior de las distintas clases, en las estructuras de la distribución, del cambio y del consumo, en los vínculos entre Estado y economía, en las formas de inserción mundial de las economías de la región, en las relaciones de esos países con el capitalismo desarrollado; en las relaciones entre los países latinoamericanos, etc.

En ese proceso de transición de uno a otro patrón de funcionamiento, el pago de la deuda externa jugó un importante papel, dado que los mismos procesos a través de los cuales se intentó —y se logró sólo en parte— cubrir el pago de la deuda, fueron empujando a las economías latinoamericanas a cambiar su funcionamiento hacia las nuevas direcciones: la sola decisión de intentar cubrir a toda costa los pagos derivados del endeudamiento externo, y principalmente los pagos de intereses, se tradujo en un proceso cuyas dos vertientes estuvieron directamente vinculadas con el nuevo funcionamiento que se fue imponiendo en las economías:

- Por una parte, la generación interna de los excedentes necesarios para el pago de la deuda, y su apropiación por parte de los prestatarios y sobre todo por parte de los estados, se constituyó en uno de los principales criterios rectores de las políticas de ajuste y de las nuevas definiciones respecto a los componentes y niveles del ingreso y gasto público: las disminuciones en el consumo y en el nivel de vida de la población, las reducciones de la inversión pública y de los gastos en bienestar social, la generación de superávit primarios en las cuentas de gobierno, etc., tuvieron como objetivo explícito el pago de la deuda, de tal modo que a través de la generación de excedentes para dicho pago fue tomando cuerpo una parte importante de las nuevas modalidades de funcionamiento interno.
- Por otra parte, la obtención de un monto de divisas suficiente como para que los excedentes generados tomen la forma bajo la cual el pago de la deuda debía ser cubierto, implicó priorizar tanto el logro de superávit en la balanza comercial como la atracción de capitales extranjeros, cuestiones ambas que sirvieron de guía a la apertura externa, a los procesos de recesión-inflación y a la vinculación sin restricciones de las economías latinoamericanas al mercado mundial.

Desde la perspectiva recién descrita, el pago de la deuda se constituyó en una suerte de "Caballo de Troya" del nuevo funcionamiento económico, dado que los aspectos centrales de ese nuevo funcionamiento se imponían como una consecuencia "obligada" de la decisión de intentar ese pago. De ahí que el pago de la deuda externa, además de ser un fin en sí mismo —al menos desde la óptica de los acreedores— y de constituirse en el elemento dominante de la inserción mundial de las economías de América Latina para los años ochenta, se transformó en un medio para la imposición de procesos y relaciones de largo alcance en las economías de la región, los cuales perduraron incluso después de se revirtió la transferencia neta de recursos hacia el exterior. Dicho en otras palabras, la decisión de intentar a ultranza el pago de la deuda externa trajo asociada la decisión de transformar la economía en direcciones definidas y con saldos netos muy evidentes y previsibles respecto de los sectores que resultarían ganadores y perdedores con esa transformación.¹⁶⁰

Así, luego de varias décadas durante las cuales los países de la región funcionaron con altos niveles de regulación estatal sobre el conjunto de la actividad económica, mediando dicha regulación tanto a las relaciones entre cada economía nacional y el resto del mundo, como a las relaciones entre los distintos sectores internos, en los años ochenta y con el pago de la deuda como eje transformador, se fue imponiendo el modelo neoliberal, a través de la aplicación de políticas definidas por los principales organismos multilaterales y el gobierno norteamericano y asumidas por los gobiernos de la región, que Williamson [1990] agrupó presentándolas como el “Consenso de Washington”: disciplina fiscal; redefinición de prioridades en el gasto público; reforma impositiva; liberalización de las tasas de interés; tipos de cambio competitivos; liberalización comercial y de los ingresos de inversión extranjera; privatización; desregulación; y, protección de la propiedad intelectual.

¹⁶⁰ Ya desde fines de los años ochenta algunos autores destacaban lo que estamos mencionando, según se desprende de las siguientes dos citas:

"[...] el ejercicio de renegociación de la deuda podría entenderse como una oportunidad para que los elaboradores de políticas gubernamentales conscientes y sus grupos de apoyo socioeconómico introduzcan cambios estructurales presentándolos como requerimientos de la renegociación externamente impuestos." C. Fortín [1988: 378]

"[...] dicho proceso de ajuste en América Latina pudiera cumplir una función positiva a largo plazo desde el punto de vista del capital. Los gobiernos de toda la zona están suprimiendo los costosos programas sociales y manteniendo por los suelos las tasas salariales. La fuerza de trabajo organizada se muestra ineficaz ante tales embates y es probable que a la larga sufra la pérdida de su fuerza política. De modo que la crisis de la deuda está ofreciendo una lógica conveniente para una ofensiva del capital." MacEwans [1990: 110]

Desde una perspectiva bastante opuesta, pero apuntando a elementos semejantes, en 2003 Guillermo Ortiz —en ese entonces Gobernador del Banco de México y desde 2011 Presidente del Consejo Administración del Grupo Financiero Banorte— hacía el siguiente recuento de lo ocurrido en América Latina durante los años ochenta, a través de la crisis y del pago de la deuda: “Hace poco más de dos décadas los países de América Latina iniciaron un proceso de reforma con el fin de restaurar el crecimiento y superar la crisis de endeudamiento por la que atravesaba la región. Las políticas macroeconómicas se enfocaron a la prioridad inmediata de estabilización. Se requerían además cambios más profundos en el patrón de desarrollo para restablecer las perspectivas de crecimiento a mediano plazo mediante la liberalización financiera, la apertura a la inversión extranjera y al comercio, la privatización y la desregulación. Se buscaba promover economías más abiertas y competitivas mediante la ampliación del campo de actuación del mercado y la revisión profunda del papel del Estado. Las reformas estructurales se constituyeron en un segundo pilar de una estrategia que —con apoyo del financiamiento de los organismos internacionales— facilitaría la reinserción de las economías sobreendeudadas a los mercados internacionales de capital”. A continuación, reconocía “el desencanto con las reformas económicas”, se preguntaba si es por “¿Reformas fallidas o reforma insuficiente?”, y se inclinaba por lo segundo. [Ortiz, 2003: 1]

Aparte de tener presente ese decálogo formulado por Williamson a fines de los años ochenta, interesa también mencionar un texto previo de formulación del recetario neoliberal, de 1973, presentado ante la junta militar chilena inmediatamente después del golpe de estado por un grupo de economistas seguidores de la Escuela de Chicago, todos ellos “convencidos de los beneficios de la libertad económica” y pertenecientes “al sector democrático y no marxista del país”. Dicho texto, conocido como “El Ladrillo” y titulado *Las bases de la política económica del gobierno militar chileno*, presentaba un diagnóstico de la economía chilena y proponía un conjunto de medidas de política económica, con las cuales se proponía enfrentar “El caos sembrado por el gobierno marxista de Allende, que [...] aceleró los cambios socializantes graduales que se fueron introduciendo en Chile desde la década de los años treinta”. [De Castro *et. al.*, 1973: 12]

Si bien no revisaremos aquí el citado texto, cuyas propuestas fueron asumidas por la dictadura y cuyos autores ocuparon distintos cargos de gobierno, una identificación de los temas abordados en el capítulo principal de ese libro, “Políticas económicas especificadas”, puede dar una idea general de los distintos ámbitos de política económica que abarcaba ese ideario neoliberal que fue aplicado en Chile, y cuyos contenidos resultaron muy semejantes a lo que desde los años ochenta se aplicaría en el resto de la región. Dichos temas son¹⁶¹: a) Política de descentralización; b) Política de comercio exterior;¹⁶² c) Política de precios; d) Política monetaria y fiscal; e) Política tributaria; f) Política de mercado de capitales; g) Políticas de previsión y seguridad social; h) Política de redistribución del ingreso; i) Aspectos económico-sociales de la política educacional; j) Política de inversiones extranjeras; k) Política para el área social; l) Política agraria; y m) Política industrial. [De Castro *et. al.*, 1973]

En suma, y regresando al escenario regional de los años ochenta, a lo largo de esa década y a través de la crisis se inició la aplicación de un conjunto de políticas que implicaron cambios sustanciales en la totalidad del funcionamiento económico y social de los países de la región. De esos cambios, entre los más significativos estuvieron los referidos a las modalidades de inserción internacional y al desempeño del sector externo, de tal manera que el nuevo funcionamiento implicó acelerados procesos de apertura de las economías al libre flujo de mercancías y capitales, modificando la situación previa en la cual el énfasis estaba puesto en estructuras productivas y mercados internos –o regionales– que se desenvolvían con importantes mediaciones respecto del escenario mundial.

Esa apertura, empujada por las políticas gubernamentales internas, por los organismos internacionales y por los gobiernos del capitalismo desarrollado, y exigida y aplaudida por el capital transnacional, fue implicando una articulación casi sin mediaciones entre las tendencias presentes en la economía mundial y el comportamiento económico interno, multiplicando la capacidad de las relaciones económicas externas para actuar como

¹⁶¹ En el texto que estamos citando, se hace la siguiente aclaración: “Por ser esta una versión preliminar, en el presente trabajo no se han incluido las políticas de Vivienda y Urbanismo, Obra Pública y Transporte, las que serán incorporadas en un documento de carácter definitivo”.

¹⁶² En el apartado “Política de comercio exterior”, el punto 6 se titulaba “Reestudiar los tratados de integración regional y muy en especial el pacto andino”, y en él se planteaba: “la existencia de un arancel común del área andina puede limitar o detener a un nivel no deseado el proceso de desgravación arancelaria, ya que la política aquí propuesta es más acelerada que la que establecen los tratados correspondientes”. [De Castro *et. al.*, 1973: 82]

vehículo de internalización de tendencias globales. Así, el comercio exterior y el ingreso de capitales extranjeros, y en concreto las empresas nacionales y sobre todo las empresas extranjeras que mueven capitales y mercancías hacia y desde la región, fueron asumiendo un rol principal en el funcionamiento económico de los distintos países, transformándose en ejes definitorios no sólo de los niveles y ritmos de la actividad interna, sino también de las tendencias de largo plazo y del perfil estructural que se pretendía que asumieran las economías de la región, y todo ello fue siendo amparado por un discurso de reivindicación del librecambismo como la mejor manera –o, más bien, la única manera– de lograr la modernización, el bienestar y el desarrollo.

En ese nuevo escenario, desde fines de los años ochenta se desarrolló el “relanzamiento” de la integración regional, asumiendo según veremos no sólo nuevos contenidos, sino también una muy cambiada ubicación en las estrategias de desarrollo presentes en los países.

III.3.2.- El “relanzamiento” de la integración desde los años 90: la puesta en marcha y trayectoria del MERCOSUR y el desempeño de los demás mecanismos de integración.

En el presente apartado, revisaremos el desenvolvimiento de la integración regional ocurrido con posterioridad al deterioro que ella tuvo en los años ochenta y, por consiguiente, veremos lo ocurrido con dicho desenvolvimiento en el marco del patrón neoliberal, de los procesos de apertura impulsados como parte de ese patrón, y de los nuevos roles asignados a los mecanismos de integración en dicho patrón y en esos procesos.

Para ello, revisaremos primero lo referido al Mercado Común del Sur, para ver después algunos elementos del desempeño de los restantes mecanismos de integración.

III.3.2.1.- Creación y desenvolvimiento del MERCOSUR

Según se puede observar en la cronología que se presenta en el Cuadro III.16, los antecedentes directos de la creación del MERCOSUR se remontan a mediados de los años ochenta, con la firma de la *Declaración de Iguazú* en 1985 y del *Acta para la Integración Argentino Brasileña* en 1986.

CUADRO III.16. PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS EN EL DESENVOLVIMIENTO DEL MERCOSUR	
1985	Los presidentes de Argentina y Brasil suscriben la Declaración de Foz de Iguazú, documento de base del Mercosur
1986	Se firma el Acta para la Integración Argentina-Brasileña; a través de este instrumento se establece el programa de Intercambio y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICE)
1988	Se firma el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil
1990	Se firma el Acta de Buenos Aires, suscrita por Menem y por Collor de Melo, con la

	cual los mandatarios mostraban su adscripción al proyecto neoliberal y a un modelo de integración coincidente con dicho proyecto
1991	Se firma el Tratado de Asunción por el que se crea el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.
1991-VI	Se aprueba la reducción arancelaria del 47% para los productos que se comercialicen en el MERCOSUR y se crea el Consejo consultivo sobre Comercio e Inversiones
1991	Se firma el Protocolo de Brasilia, el cual entró en vigor en 1993, referido a la solución de controversias, en el marco de la I Reunión del Consejo Mercado Común,
1992	Se emite la “Declaración presidencial de las leñas” en la que se enfatiza la importancia de las Instituciones Democráticas ya que “la plena vigencia de las instituciones es condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR”; se aprueba un Plan Trienal para el sector educativo en el Contexto del bloque
1994	Se firma el Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el MERCOSUR; además, se incluyen documentos sobre regulación del mercado de capitales y se crea la Comisión del Comercio del MERCOSUR
1994	Se aprueba el Protocolo de Buenos Aires sobre jurisdicción Internacional en Materia Contractual; se firma el Protocolo sobre promoción y protección de inversiones provenientes de países no miembros del MERCOSUR
1994	Firma del Protocolo de Ouro Preto, que consolida e institucionaliza el proceso del MERCOSUR; dicho documento define la Estructura Institucional del MERCOSUR y entra en vigor en diciembre de ese año. Se aprueba el Reglamento correspondiente al Régimen de origen del MERCOSUR
1995	Se firma la Declaración de Taranco, en la cual se inscribe la legislación ambiental en los procesos productivos del bloque
1996	Se suscribe la “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR”, así como el Protocolo de Adhesión de Bolivia y Chile a dicha Declaración. Se crea el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR
1997	Se aprueba el Protocolo de Montevideo sobre el comercio de servicios en el bloque, además del Acuerdo Multilateral de seguridad social del MERCOSUR
1998	Los presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR y de Bolivia y Chile firman el "Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático", por medio del cual los seis países reconocen la vigencia de las instituciones democráticas existentes
2000	Se promueve una iniciativa conocida como el "Relanzamiento del MERCOSUR" que tiene como objetivo fundamental el reforzamiento de la unión aduanera tanto a nivel intracomunitario como en el relacionamiento externo. Se firma la “Carta de Buenos Aires” sobre compromiso social en el MERCOSUR. Se aprueba el “Convenio de Cooperación entre los Bancos Centrales de los Estados Partes del MERCOSUR para la Prevención y Represión de Maniobras Tendientes a la Legitimación de Activos Provenientes de Actividades Ilícitas”
2001	Se firma el Acuerdo Marco sobre medio ambiente del MERCOSUR. Se suspende la XXI Cumbre del MERCOSUR, la cual se realizaría en Montevideo, debido a la ausencia de representantes de Argentina
2002	Se firma el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias. Se inicia una serie de innovaciones institucionales a través de la aprobación de distintas decisiones
2002	Se firma el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados del Mercosur, Bolivia y Chile, durante la Cumbre de Presidentes celebrada en Brasilia. Se crea el Foro de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR
2003	Se emite la “Declaración de Brasilia” por parte de los Presidentes de Argentina y Brasil, en el cual destacan la importancia del MERCOSUR como proyecto político y,

	por ello, la necesidad de fortalecer la Comisión Parlamentaria conjunta y avanzar en la creación de un Parlamento del MERCOSUR. Se crea en octubre la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) y el Consejo del Mercado Común. Se firma el Consenso de Buenos Aires por Argentina y Brasil, el cual promovía un orden multilateral.
2004	Se crea el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social. Se crea el Foro consultivo de municipios, estados federales, provincias, y departamentos.
2004	Se constituye el Tribunal Permanente de Revisión. Se crea, mediante la Decisión 49/04 del Consejo del Mercado Común, el Parlamento del MERCOSUR, el cual debía quedar instalado en 2006. Se suscribe el Acta de Copacabana por los Presidentes de Brasil y Argentina, con el objeto de profundizar la asociación estratégica entre ambos países. Al cumplir más de 10 años de funcionamiento del MERCOSUR, no logra concretarse la firma de un nuevo Tratado de Ouro Preto II.
2005	Se aprueba el Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los Derechos humanos. Se firma el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. Se aprueba el Programa Somos MERCOSUR propuesto por Tabaré Vázquez, cuyo objetivo es crear un espacio en el que confluyan los gobiernos, la ciudadanía y las organizaciones al interior del bloque
2006	Se firma el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR
2007	Se crea el Instituto Social del MERCOSUR.
2011	Se firma el Protocolo De Montevideo Sobre Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR (denominado Ushuaia II)
2012	Se firma el Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR
2012	Con base en el Protocolo de Ushuaia II, se acuerda la suspensión de Paraguay en el MERCOSUR, debido al derrocamiento del Presidente Lugo. Se formaliza el ingreso de Venezuela.
2013	En julio, una vez realizadas las elecciones presidenciales en Paraguay, se levanta la suspensión aplicada a dicho país.
Fuente: Sitio web oficial del MERCOSUR.	

En lo que respecta a la *Declaración de Iguazú*, firmada por Raúl Alfonsín y José Sarney en noviembre de 1985, en ella “resolvieron conjugar y coordinar los esfuerzos de los respectivos gobiernos para la revitalización de las políticas de cooperación e integración entre las naciones latinoamericanas” y “expresaron su firme voluntad política de acelerar el proceso de integración bilateral, en armonía con los esfuerzos de cooperación y desarrollo regional”, para lo cual decidieron crear una “Comisión Mixta de alto nivel de cooperación e integración económica bilateral”, la cual “abarcará todos los sectores susceptibles de una mayor integración entre los dos países”, debiendo presentar en los siguientes meses un informe “con las prioridades propuestas para lograr una rápida profundización de los vínculos de cooperación e integración económica, especialmente en lo referido a las áreas de complementación industrial, energía, transporte y comunicaciones, desarrollo científico-técnico, comercio bilateral y con terceros mercados”. [Presidentes de Argentina y Brasil, 1985]

Ocho meses después, en julio de 1986, ambos presidentes firmaron el *Acta para la Integración Argentino Brasileña*, en la cual decidieron “establecer el Programa de Integración y Cooperación Económica” (PICE) entre los dos países¹⁶³, definiendo los “principios de elaboración y ejecución del programa” –gradualidad, flexibilidad, simetría, equilibrio, trato preferencial frente a terceros mercados, armonización progresiva de políticas y participación de los empresarios– y aprobando un total de 12 protocolos, con los siguientes títulos: 1) Bienes de capital, 2) Trigo, 3) Complementación del abastecimiento alimentario, 4) Expansión del comercio, 5) Empresas binacionales, 6) Asuntos financieros, 7) Fondo de inversiones, 8) Energía, 9) Biotecnología, 10) Estudios económicos, 11) Asistencia en caso de accidentes nucleares y emergencias radiológicas, y 12) Cooperación aeronáutica. [Presidentes de Argentina y Brasil, 1986]

De esos 12 protocolos, el más relevante era el número uno, el cual establecía un “Proyecto integrado de producción, comercio y desarrollo tecnológico de bienes de capital”, planteando, entre los considerandos, “la importancia estratégica de la modernización, expansión y desarrollo tecnológico acelerado del sector de bienes de capital para el crecimiento de las economías argentina y brasileña”, las características de dicho sector “en ambos países, que tornan necesarios mercados amplios y previsibles para garantizar una producción eficiente y competitiva” y “que la integración intrasectorial en el área de bienes de capital es la forma más adecuada para la expansión eficiente de la industria y el progreso tecnológico”. Para dicho Proyecto, se definió un “universo de bienes de capital”, a partir del cual se negociaría una lista común de productos que tendrían arancel cero entre Argentina y Brasil y un arancel común hacia terceros países, incrementándose semestralmente dicha lista hasta llegar a abarcar para 1990 al menos un 50 por ciento del “universo”. [Presidentes de Argentina y Brasil, 1986]

A ello se agregó, en el mismo año de 1986 y en los dos años siguientes, la firma de otros doce protocolos –Siderurgia, Transporte terrestre, Transporte marítimo, Comunicaciones, Cooperación nuclear, Cultura, Administración pública, Moneda, Vehículos automotores,¹⁶⁴

¹⁶³ Simultáneamente a la firma del *Acta* y del PICE, se realizó una reunión de los Presidentes de Argentina y Brasil con el Presidente de Uruguay, Julio María Sanguinetti, en la cual emitieron un Comunicado Conjunto en el cual planteaban que los dos primeros le brindaron al tercero “una detallada exposición de los protocolos de integración económica entre la Argentina y Brasil que se suscribirán”, que “invitaron al presidente de Uruguay a analizar conjuntamente los procedimientos que permitan a ese país asociarse a este proceso” y que “a tales efectos los tres mandatarios acordaron instruir a sus cancilleres y ministros de Economía para que en los próximos 90 días celebren reuniones destinadas a instrumentar esta decisión”. [Presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay, 1986]

¹⁶⁴ El más relevante de ellos fue el Protocolo 21, de 1988, referido a “vehículos automotores y sus partes, piezas y componentes fabricados en los territorios de los dos países”, entre cuyos considerandos estaban “La importancia de asegurar la expansión de la industria automotriz de forma eficiente a través del aprovechamiento pleno de las economías de escala derivadas de la ampliación del mercado”, “la conveniencia de armonizar [...] las políticas industriales de los dos países relativas al sector automotor” y “la conveniencia de consolidar y fortalecer el sector de autopiezas en la estructura industrial de Argentina y Brasil”. En dicho Protocolo, entre los objetivos para el sector automotor se incluía “expandir y diversificar, de forma dinámicamente equilibrada, el intercambio bilateral”, “expandir el total de la producción del sector, tanto en la Argentina como en el Brasil”, “evitar un aumento en los actuales niveles de integración vertical”, “reducir los costos unitarios de producción [...]”, “aumentar los índices de nacionalización [...]” y “estimular las inversiones en investigación y desarrollo tecnológico [...], estableciendo para el intercambio de productos automotrices “arancel 0 por ciento en sus importaciones”, “exclusión de cualquier restricción, excepto las

Industria de la alimentación, Fronteras y Planeamiento económico y social– y en noviembre de 1988 la suscripción del *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil*, cuyo objetivo era “la consolidación del proceso de integración y cooperación económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil”, agregándose que “Los territorios de los dos países integrarán un espacio económico común”. Para ello, se definían dos etapas: en la primera etapa se lograría “La remoción de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios [...] en un plazo máximo de diez años” y la armonización y coordinación de distintas políticas; y, en la segunda etapa se lograría “la armonización gradual de las demás políticas necesarias para la formación del mercado común”. [Presidentes de Argentina y Brasil, 1988]

Dichos plazos se redujeron en el *Acta de Buenos Aires*, firmada en julio de 1990 por los presidentes Saúl Menem y Fernando Collor, al decidirse en ella “Establecer un Mercado Común entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, el que deberá encontrarse definitivamente conformado el 31 de diciembre de 1994”, y se agregaba que “Se pondrá especial énfasis en la coordinación de políticas macroeconómicas y en las rebajas arancelarias generalizadas y automáticas, como metodologías primordiales para la conformación del Mercado Común”. El énfasis en la liberalización comercial, al que nos referiremos posteriormente, se reiteraba en el Anexo I del Acta, titulado “Metodología para la Conformación del Mercado Común”, en el cual se planteaba: “La columna vertebral de este proceso de conformación del Mercado Común estará dada por rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para llegar al 31 de diciembre de 1994 al arancel 0 (cero) y eliminación de barreras para-arancelarias sobre la totalidad del Universo Arancelario” [Presidentes de Argentina y Brasil, 1990].

Con esos antecedentes, el 26 de marzo de 1991 los Presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay suscribieron en Asunción el Tratado constitutivo del Mercado Común del Sur, en cuyo Preámbulo los firmantes, entre otros puntos, consideran “que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social” y se declaran “Conscientes de que el presente Tratado debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980”.

El Tratado de Asunción tiene un total de 24 artículos, distribuidos de la siguiente manera:

- El Capítulo 1, “Propósitos, principios e instrumentos” con ocho artículos. En el primero de ellos se declara que “Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará ‘Mercado Común del Sur’ (MERCOSUR)”, y se agrega que “este mercado común implica”: “la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países [...]”; “El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de

específicamente acordadas entre ambos países”, cupos máximos de exportación para cada país –5000 unidades para 1989 y 10000 para 1990– y cupos globales de intercambio para partes, piezas y componentes, de hasta 150 millones de dólares para 1989. [Gobiernos de Argentina y Brasil, 1988].

posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales”; “La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes [...]”; y, “El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”.

En los restantes artículos de ese primer capítulo, se establece, entre otras cosas: la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes; un periodo de transición hasta el 31 de diciembre de 1994 durante el cual “los Estados Partes adoptan un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia”, los cuales se definen en anexos II, III y IV respectivamente del tratado¹⁶⁵; que “Los Estados Partes reconocen diferencias puntuales de ritmo” para Paraguay y para Uruguay; y, que “durante el periodo de transición, los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común serán [...] a) un programa de Liberación Comercial [...] para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero [...]; b) La coordinación de políticas macroeconómicas [...]; c) Un arancel externo común [...]; d) La adopción de acuerdos sectoriales [...]. Ello, por cierto, implicaba acortar la vida de dichos acuerdos sectoriales a poco menos de cuatro años.

- El Capítulo 2, “Estructura Orgánica”, con diez artículos, en los cuales, entre otros puntos, se planteaba que antes del 31 de diciembre de 1994 se determinaría “la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común” definiéndose para el ínterin al Consejo del Mercado Común, como órgano superior del MERCOSUR integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía, y al Grupo Mercado Común como órgano ejecutivo con facultad de iniciativa, coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores, y el cual “podrá constituir los Subgrupos de Trabajo que fueren necesarios para el cumplimiento de sus cometidos”.¹⁶⁶ Como se puede ver, ambos órganos fueron creados con un carácter intergubernamental, y a ellos se agregaba “que el Grupo Mercado Común contará con una Secretaría Administrativa, cuyas principales funciones consistirán en la guarda de documentos y comunicación de actividades del mismo”.

¹⁶⁵ En lo que respecta a la solución de controversias, en el anexo correspondiente se definían como mecanismos, en primera instancia las negociaciones directas, en segunda instancia la emisión de recomendaciones por el Grupo Mercado Común y en tercera instancia la adopción de las recomendaciones por el Consejo Mercado Común, agregándose que “Dentro de los ciento veinte (120) días de la entrada en vigor del Tratado, el Grupo Mercado Común elevará a los Gobiernos de los Estados Partes una propuesta de Sistema de Solución de Controversias que regirá durante el período de transición” y que “Antes del 31 de diciembre de 1994, los Estados Partes adoptarán un Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común”.

¹⁶⁶ En el Anexo V del Tratado, se definía la constitución de 10 subgrupos de trabajo: 1) Asuntos Comerciales, 2) Asuntos Aduaneros, 3) Normas Técnicas, 4) Políticas Fiscal y Monetaria Relacionadas con el Comercio, 5) Transporte Terrestre, 6) Transporte Marítimo, 7) Política Industrial y Tecnológica, 8) Política Agrícola, 9) Política Energética y 10) Coordinación de Políticas Macroeconómicas. Para cada uno de esos subgrupos, más un onceavo grupo de “Relaciones laborales, empleo y seguridad social”, en junio de 1992 el Consejo del Mercado Común definió un conjunto de tareas, agrupadas en el “Cronograma de Las Leñas”, relacionadas con medidas que deberían adoptarse antes del 31 de diciembre de 1994.

- El Capítulo 3, “Vigencia”, con un artículo en el que se establecía la vigencia indefinida del Tratado y su entrada en vigor treinta días después de la fecha de depósito del tercer instrumento de ratificación.
- El Capítulo 4, “Adhesión”, con un artículo, en el cual se establecía que el Tratado está abierto a la adhesión de los demás miembros de la ALADI “cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes después de cinco años de vigencia de este Tratado” y que “La aprobación de las solicitudes será objeto de decisión unánime de los Estados Partes”.
- El Capítulo 5, “Denuncia”, con dos artículos, en los que se establecía que “El Estado Parte que desee desvincularse del presente Tratado deberá comunicar esa intención a los demás Estados Partes [...] efectuando dentro de los sesenta (60) días la entrega del documento de denuncia” y que “Formalizada la denuncia, cesarán para el Estado denunciante los derechos y obligaciones que correspondan a su condición de Estado Parte, manteniéndose los referentes al programa de liberación del presente Tratado [...] por un período de dos (2) años”
- El Capítulo 6, “Disposiciones generales” con dos artículos, definiendo que “El presente Tratado se denominará ‘Tratado de Asunción’” y que “Con el objeto de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR”

Una vez que hemos presentado los principales contenidos, de los acuerdos y protocolos firmados en la segunda mitad de los años ochenta y del Tratado de Asunción de 1991, nos interesa destacar el cambio ocurrido a lo largo de ese periodo, y que queda en evidencia a través de los documentos revisados. Tanto la declaración de Iguazú como el *Acta para la Integración Argentino Brasileña* y el PICE con sus 24 Protocolos sectoriales, apuntaban claramente a una construcción de vínculos entre Argentina y Brasil en la que el componente de liberalización comercial no era ni el único ni el más importante, ya que junto a éste se definían contenidos prioritarios referidos a la integración productiva en los más diversos ámbitos de la economía, así como a otros temas como empresas binacionales, abastecimiento alimentario, asuntos financieros, fondo de inversiones, transporte terrestre y marítimo, moneda y planeamiento, lo cual rebasaba ampliamente a lo comercial.

Esa orientación dominante en los documentos recién mencionados, desaparece en el *Acta de Buenos Aires* de 1990, firmada por Menem que llevaba un año en la presidencia Argentina, y por Collor de Melo con cuatro meses en la presidencia de Brasil, coincidiendo ambos en su absoluta adscripción al recetario neoliberal. Así, la firma de dicha *Acta*, en la cual según ya destacamos se ubicaba a la liberalización comercial como la “columna vertebral” del Mercado Común entre ambos países, expresa con claridad lo que se estaba imponiendo como norma básica de funcionamiento de la integración una vez que la región salió de la crisis de los ochenta: prioridad de lo comercial y, en ese ámbito, procesos de rápida liberalización.

El cambio de orientación, al que nos estamos refiriendo es planteado por Ramírez [2000: 315] en los siguientes términos: “Tras la firma del Acta de Buenos Aires, en julio de 1990,

se produce un cambio estratégico en el carácter de la integración. En efecto, a partir de ese momento, se abandona la variedad de medidas de política industrial sectorial en favor de la rebaja general, lineal y automática de los aranceles y frente a un objetivo centrado en los intercambios intraindustriales, equilibrados y negociados, se pasará a otro centrado en el incremento de los intercambios, al margen de la naturaleza de los mismos”.¹⁶⁷

Desde la perspectiva que estamos destacando, en sentido estricto los antecedentes que se refieren a las orientaciones básicas y los principales contenidos del *Tratado de Asunción* no van más atrás de 1990, ya que es desde ese año que la construcción de lo que sería el MERCOSUR adquiere los perfiles que se impondrían en el *Tratado*, los cuales diferían de manera importante respecto a lo que previamente se venía intentando construir entre Argentina y Brasil.

Esos perfiles, han sido identificados críticamente por distintos autores como Caetano, que en la cita anterior usa el término de MERCOSUR “fenicio”, Inchauspe [2010: 57] que identifica un MERCOSUR “dominado desde sus inicios por una visión economicista centrada en lo comercial y en la reducción de las barreras arancelarias” y Alimonda [1992: 29] al plantear que “el proyecto del Mercosur reafirma la opción neoconservadora del Estado mínimo”.

Así también, Aldo Ferrer, al revisar en 1997 lo que él llama “los dos modelos alternativos de desarrollo, integración e inserción internacional”, entre los que fluctúa el MERCOSUR, expone: “Con el Acta de Buenos Aires, de julio de 1990, la estrategia de integración asentada en la especialización intrasectorial de las principales áreas productivas se sustituyó por la desgravación acelerada, lineal y automática de todo el universo arancelario. El Tratado de Asunción de marzo de 1991 incorporó estos principios. Aquí las fuerzas del mercado libre asumían el liderazgo de la integración en la subregión formada por las dos principales economías del Cono Sur, Argentina y Brasil, más Paraguay y Uruguay”. [Ferrer, 1997: 347]

Y por su parte, Samuel Pinheiro en un artículo de 2012, cuando aún era Alto Representante del MERCOSUR, hace el siguiente recuento de los criterios que predominaron al firmarse el *Tratado de Asunción*: “En el momento de la creación del Mercosur, había la creencia en los gobiernos de los presidentes Menem, Collor, Rodríguez y Lacalle, que la ejecución de las políticas preconizadas por el Consenso de Washington, es decir, la desregulación, la privatización, la apertura al capital extranjero y eliminación de las barreras al comercio, sería suficiente para promover el desarrollo económico y social. [Pinheiro, 2012: 20]

¹⁶⁷ En ese mismo sentido, Caetano [2011: 31] expone: “Ese primer MERCOSUR, previo al Tratado de Asunción de 1991, languideció rápidamente con el cambio de época regional e internacional que ya comenzó a prefigurarse hacia fines de la década de los ochenta, con la avanzada del programa neoconservador y ultraliberal. El cambio de rumbo, como más de una vez se ha señalado con acierto, coincidió también con el relevo de gobiernos en Argentina y Brasil, en acompañamiento directo con la nueva ola ideológica a nivel internacional [...] Para decirlo de modo sintético, con el telón de fondo del avance de las ideas liberales en la región y en el mundo, el modelo de MERCOSUR “fenicio” y casi exclusivamente orientado a lo comercial, con una institucionalidad fuertemente intergubernamentalista y de baja intensidad que le eran funcionales, comenzó a gestarse muy claramente a partir de mediados de 1990. En julio de ese año 1990, precisamente, en la llamada Acta de Buenos Aires firmada por Collor de Mello y por Menem, un modelo integracionista muy diferente comenzaba a ser proyectado y programado

Y en relación al tratamiento de las asimetrías en los inicios del MERCOSUR, expone: “Debido a la doctrina neoliberal y a sus objetivos implícitos, que guiaron la creación del Mercosur, en un principio se pensó y se afirmó que las dimensiones asimétricas de los Estados no afectarían el desarrollo de cada uno de ellos y que la simple integración comercial automática, sin tomar en cuenta de forma adecuada esas asimetrías, permitiría a cada uno de ellos disfrutar, de forma igual o semejante, de los beneficios del proceso de integración.” [Pinheiro, 2012: 18]¹⁶⁸

Regresando al proceso de creación y puesta en marcha del MERCOSUR, cabe tener presente que la estructura definida para el en el Tratado de Asunción fue complementada en el periodo inmediato posterior con el *Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias*, y en 1994 con el Protocolo de Ouro Preto.

En lo que respecta al *Protocolo de Brasilia*, fue suscrito en diciembre de 1991 y en él se establecía que, cuando en una controversia no se llegara a acuerdo por negociaciones directas ni a través de recomendaciones formuladas por el Grupo Mercado Común, se recurriría al Procedimiento Arbitral, consistente en un Tribunal ad hoc de tres árbitros – pertenecientes a una lista formada por 10 árbitros designados por cada Estado Parte– cuyo laudo es inapelable y con plazo perentorio de cumplimiento, y que en caso de incumplimiento “los otros Estados partes en la controversia podrán adoptar medidas compensatorias temporarias”¹⁶⁹ [Presidentes del MERCOSUR, 1991]

En lo que se refiere al Protocolo de Ouro Preto, en él a los órganos creados en el *Tratado de Asunción* se agregaron la Comisión de Comercio del Mercosur, la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y el Foro Consultivo Económico-Social, estos dos últimos como órganos consultivos y con atribuciones limitadas pudiendo a lo más emitir “recomendaciones”, y se incorporó la posibilidad de que el Consejo del Mercado Común creara reuniones de ministros, que la Comisión de Comercio estableciera Comités Técnicos y que el Grupo Mercado Común creara subgrupos y reuniones especializadas.¹⁷⁰

En lo que respecta a la Comisión de Comercio, ésta pasó a ser el tercer órgano con poder decisorio –junto con el Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común– teniendo al igual que ellos un carácter intergubernamental, y definiéndose como su objetivo el “velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por

¹⁶⁸ En ese mismo sentido, en un texto que ya hemos citado, Alimonda [1992: 29] planteaba: El ‘fanatismo de mercado’ es tal que, a diferencia de otros procesos de integración internacional, como la Comunidad Europea o el Pacto Andino, no está previsto ningún tratamiento preferencial para los países de menor desarrollo relativo.”

¹⁶⁹ Con posterioridad a la firma del Protocolo de Brasilia, en el Protocolo de Ouro Preto al crearse la Comisión de Comercio se anexó el “Procedimiento General para Reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR”, y en febrero de 2002 se suscribió el *Protocolo de Olivos* para la solución de controversias en el MERCOSUR, el cual derogó al *Protocolo de Brasilia*.

¹⁷⁰ En relación a lo acordado en el Protocolo de Ouro Preto, no es extraño encontrar balances como el siguiente, que corresponde a un texto de mediados de los años 2000: “El Protocolo de Ouro Preto constituyó nuevos órganos vacíos de carácter integrador. Exceptuando a la Comisión de Comercio del MERCOSUR que tendría poder de decisión en materia comercial, las demás nuevas instituciones no fueron provistas ni de competencias ni de canales institucionales para poder crear la nueva dimensión regional transversalmente en todos los sectores de la sociedad.” [Lorenzo, 2006: 4]

los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-Mercosur y con terceros países”

Además de lo anterior, en el Protocolo se definía que “El Mercosur tendrá personalidad jurídica Internacional” y que “Las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes”. Así también, en el Protocolo se establecía que “Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur” y se planteaba el procedimiento para garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos. [Presidentes del MERCOSUR, 1994]

Esa estructura institucional con que inició el MERCOSUR ha evolucionado en distintos sentidos, hasta llegar a la estructura que actualmente tiene, una síntesis de la cual –así como otra información básica– se entrega en el Cuadro 1 del Anexo. Según se puede observar en dicho cuadro, lo fundamental de las distintas instancias del MERCOSUR está constituido en torno a los tres órganos con poder decisorio, cuya creación ya mencionamos al revisar el *Tratado de Asunción* y el *Protocolo de Ouro Preto*: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio.

En lo que respecta al Consejo del Mercado Común, de él dependen: las distintas reuniones ministeriales, que a la fecha son 16¹⁷¹; 3 grupos de alto nivel¹⁷²; 3 grupos de trabajo Ad hoc¹⁷³; 10 Grupos de trabajo¹⁷⁴; y, distintas comisiones, entre las que están la Comisión de Representantes permanentes, la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos sociales, la Comisión permanente Niñ@sur, la Comisión permanente educación y cultura en Derechos Humanos y la Comisión permanente discriminación, racismo y xenofobia. Otros órganos políticos relevantes dentro del Consejo son el Alto representante General del Mercosur, el Foro de Consulta y concertación política, el Instituto Mercosur de formación y el Observatorio de la Democracia del Mercosur.

En cuanto al Grupo Mercado Común, de él dependen 17 Subgrupos de Trabajo¹⁷⁵, 15 Reuniones especializadas¹⁷⁶, 11 Grupos Ad Hoc¹⁷⁷, 2 Grupos de trabajo¹⁷⁸ y 5 Grupos: de

¹⁷¹ Agricultura; cultura, Economía y bancos centrales; educación; industria; interior; justicia; medio ambiente; minas y energía; salud; trabajo; Ministras y altas autoridades de la mujer; Ministros y altas autoridades en deportes; Turismo; Ministros y altas autoridades de Ciencia, tecnología e innovación; y, Ministros y altas autoridades de Desarrollo social.

¹⁷² Grupo de alto nivel estrategia Mercosur de crecimiento del empleo; Grupo del alto nivel para la elaboración de un programa de cooperación Sur-sur; Grupo del alto nivel sobre Relación Institucional entre el Consejo del Mercado Común y el Parlamento del Mercosur.

¹⁷³ GT Ad Hoc para la incorporación de la República de Bolivia como Estado parte del Mercosur, GT Ad Hoc para la incorporación de la República del Ecuador como Estado parte del Mercosur y GT Ad Hoc sobre Registro Común de vehículos automotores y conductores.

¹⁷⁴ GT para la negociación del proceso de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela, GT FOCEM de la Comisión de representantes permanentes del Mercosur, GT sobre armas de fuego y municiones, GT sobre asuntos jurídicos y consulares, GT sobre prevención de proliferación de armas de destrucción masiva, GT Derechos económicos, sociales y culturales, GT Memoria, verdad y justicia, GT LGBT (Diversidad sexual), GT adultos mayores y GT discapacidad.

¹⁷⁵ Comunicaciones; Aspectos institucionales; Reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad; Asuntos financieros; Transportes; Medio ambiente Industria; Agricultura; Energía; Asuntos laborales, empleo y

Análisis institucional del Mercosur; de Asuntos presupuestarios, de Cooperación Internacional, de Incorporación de la Normativa Andina y de Relacionamento externo. Además, del Consejo del Mercado Común dependen el Foro consultivo de Municipios, Estados- Federados, provincias y departamentos del Mercosur, así como la Comisión socio-laboral del Mercosur

Y, en tercer lugar, la Comisión de Comercio del Mercosur funciona con 7 Comités Técnicos: CT1 Aranceles, nomenclatura y clasificación de mercaderías; CT2 Asuntos aduaneros; CT3 Normas y disciplinas comerciales; CT4 Políticas públicas que distorsionan la competitividad; CT5 Defensa de la competencia; CT6 Estadísticas de comercio exterior del Mercosur; y CT7 Defensa del consumidor.

Además de lo ya mencionado, entre otros órganos de jerarquía en la estructura institucional se encuentran, el Foro Consultivo económico-social, la Secretaría del Mercosur, el Tribunal permanente de revisión, el Tribunal administrativo laboral y el Centro Mercosur de promoción del Estado de Derecho y el Parlamento del Mercosur

Si bien no es nuestra intención hacer el seguimiento del proceso de cambios ocurridos entre la estructura institucional inicial y la actual, interesa destacar que hay un lapso, en la segunda mitad del primer lustro de los años 2000, en que dicha construcción da un giro hacia un perfil más integral, con la incorporación de nuevos ámbitos, que se corresponde con una ampliación de los fines del MERCOSUR, la cual en parte implicó recuperar aquellos contenidos previos al Tratado de Asunción que hemos mencionados en párrafos anteriores, y en parte se correspondió a los nuevos perfiles de la integración regional que revisaremos en el siguiente capítulo.

En lo que respecta a la estructura institucional, en ese lapso que estamos destacando se introducen diversos cambios, de los cuales interesa destacar:

- La creación del Programa de Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR, cuya orientación política “será dada por las Reuniones de Ministros, que podrán indicar la creación, en el ámbito del Programa, de foros específicos para cada cadena productiva, los cuales serán integrados por los representantes de las áreas

seguridad social; Salud; Inversiones; Comercio electrónico; Integración productiva; Minería y geología; Contrataciones públicas y; servicios.

¹⁷⁶ Agricultura familiar en el Mercosur; Autoridades cinematográficas y audiovisuales del Mercosur; Ciencia y tecnología; Comunicación social; Cooperativas del Mercosur; Defensores públicos oficiales del Mercosur; Autoridades de aplicación en materia de drogas, prevención de su Uso indebido y recuperación de Drogadependientes; Estadísticas del Mercosur; Juventud; Ministerios públicos del Mercosur; Organismos gubernamentales de control interno; Comité Técnico para Homogeneización de Normas de Control Interno; Promoción Comercial conjunta del Mercosur; Reducción de riesgos de desastres siconnaturales, la defensa civil, la protección civil y la asistencia humanitaria; Reunión especializada de Turismo.

¹⁷⁷ GA Sector Azucarero; GA para examinar la Consistencia y dispersión del arancel externo común; GA para la superación de las asimetrías; GA para los sectores de Bienes de Capital y Bienes de informática y Telecomunicaciones; GA Biocombustibles; GA Dominio MERCOSUR; GA para la eliminación del doble cobro del arancel externo común y distribución de la renta aduanera; GA fondo Mercosur de apoyo a Pymes; GA de consulta y coordinación para las negociaciones en el ámbito de la OMC y el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en desarrollo; GA para la elaboración e implementación de la patente Mercosur; GA de reglamentación del código aduanero del Mercosur y Observatorio del MT del Mercosur.

¹⁷⁸ GT de Integración Fronteriza y GT de Información portal web.

oficiales involucradas en cada cadena y de los órganos representativos de los empresarios y trabajadores.” [Consejo del Mercado Común, 2002]

- La suscripción en febrero de 2002 del *Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR*, que según ya dijimos derogó al Protocolo de Brasilia, y que respecto de la normativa anterior incorporó al Tribunal Permanente de Revisión como instancia ante la cual “Cualquiera de las partes en la controversia podrá presentar un recurso de revisión [...] contra el laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc”, estableciendo que “El laudo del Tribunal Permanente de Revisión será definitivo y prevalecerá sobre el laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc”. [Presidentes del MERCOSUR, 2002].
- La creación en octubre de 2003, mediante la Decisión 11/03 del Consejo del Mercado Común, de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, la cual “estará integrada por los Representantes Permanentes de cada Estado Parte para el MERCOSUR” y tendrá como atribuciones “asistir al Consejo del Mercado Común y a la Presidencia Pro Tempore”, “presentar iniciativas al Consejo del Mercado Común sobre materias relativas al proceso de integración del MERCOSUR, las negociaciones externas y la conformación del Mercado Común” del MERCOSUR” y “afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el MERCOSUR, estableciendo vínculos con la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social, así como con las Reuniones Especializadas del MERCOSUR” [Consejo del Mercado Común, 2003].
- *El Programa de Trabajo 2004-2006*, aprobado por la decisión 26/2003 del Consejo del Mercado Común, en el cual a lo largo de cuatro apartados –“MERCOSUR económico-comercial”, “MERCOSUR social”, “MERCOSUR institucional” y “Nueva agenda de la integración”– se definían nuevos temas y objetivos y se reincorporaban otros que no habían sido adecuadamente cubiertos: retomar la revisión del Código Aduanero del MERCOSUR; considerar la cuestión relativa a las Zonas Francas en el MERCOSUR; analizar la implementación de instrumentos de financiamiento para apoyar proyectos derivados de los Foros de Competitividad; promover estudios para el establecimiento de Fondos Estructurales; avanzar en la coordinación macroeconómica; facilitar la radicación y el desarrollo de las actividades empresariales en el MERCOSUR; profundizar la coordinación en las negociaciones externas conjuntas; ampliar la participación de la sociedad civil; elaborar propuestas tendientes a la promoción de los derechos de los trabajadores en el MERCOSUR; y, considerar la propuesta que elabore la CPC relativa al establecimiento del Parlamento MERCOSUR. [Consejo del Mercado Común, 2003]
- La creación en 2004, mediante la Decisión 41/04 del Consejo del Mercado Común, del “Foro Consultivo de municipios estados federados, provincias y departamentos del MERCOSUR”, con la finalidad de estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes del MERCOSUR”, el cual “podrá proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región, así como

formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común” [Consejo del Mercado Común, 2004]

- La creación, mediante la Decisión 49/04 del Consejo del Mercado Común, del Parlamento del MERCOSUR “como órgano representativo de los pueblos de los Estados Partes del MERCOSUR”, el cual quedaría instalado “antes del 31 de diciembre de 2006”, para lo cual se asignó a la Comisión Parlamentaria conjunta la calidad de comisión preparatoria. [Consejo del Mercado Común, 2004a]

En diciembre de 2005, se aprobó *Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR* (Parlasur), en el cual se definieron un conjunto de competencias del Parlamento, entre ellas: velar por la observancia de las normas del MERCOSUR y por la preservación del régimen democrático en los Estados Partes; efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración; realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico-Social; recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los Estados Partes, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del MERCOSUR; emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración; y, proponer proyectos de normas del MERCOSUR para su consideración por el Consejo del Mercado Común. [Presidentes del MERCOSUR, 2005]

En dicho Protocolo, se definieron dos etapas de transición para la integración del Parlasur, en la segunda de las cuales –del 1 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2014– dicha integración se daría “de conformidad a un criterio de representación ciudadana”, y los parlamentarios “serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados Partes, a través de sufragio directo, universal y secreto”. Como es sabido, por una parte la definición de ese criterio de “representación ciudadana” fue motivo de desacuerdos y largas negociaciones, y por otra parte al iniciarse la segunda etapa sólo Paraguay había cumplido con el requisito de elección de diputados al Parlamento, a lo que se han agregado crecientes críticas que apuntan a que las atribuciones del Parlasur son escasas y poco relevantes, lo cual no se correspondería con el papel del Parlamento de ser representante directo de los ciudadanos del Mercosur, todo lo cual ha dado lugar a distintos acuerdos en el Consejo del Mercado Común para una “aplicación atenuada” de lo dispuesto en el Protocolo.

- En diciembre de 2003, en la Decisión N° 27/03, el Consejo del Mercado Común [2003b] planteó “promover, en el curso del año 2004, los estudios para el establecimiento en el MERCOSUR, de Fondos Estructurales destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de aquellas regiones menos desarrolladas” y la creación del *Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR* fue establecida en la decisión N° 45/04 de diciembre de 2004 del Consejo, en la que se definió además que el FOCESM estaría “destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.” [Consejo Del Mercado Común 2004].

Seis meses después, en junio de 2005, el Consejo a través de la Decisión N° 18/05 definió los programas que apoyaría el FOCEM¹⁷⁹ y los montos y porcentajes con que los países participarían en la integración y uso del Fondo: el monto total anual del aporte de los estados parte sería de 100 millones de dólares, correspondiendo un 70% a Brasil, 27% a Argentina, 1% a Paraguay y 2% a Uruguay, en tanto que en el uso del Fondo la participación sería de 10% para proyectos presentados por Brasil, 10% para proyectos de Argentina, 32% para Uruguay y 48% para Paraguay, debiendo aportar con recursos propios cada país un mínimo de 15% del valor total de sus proyectos [Consejo del Mercado Común 2005]. En diciembre de 2005 el Consejo del MERCOSUR aprobó el Reglamento del FOCEM –el cual fue reemplazado por un nuevo reglamento en agosto de 2010–, en diciembre de 2006 aprobó el primer presupuesto del Fondo y el FOCEM empezó a funcionar en 2007. Desde ese entonces y hasta junio de 2013 los aportes recibidos de los Estados Partes hacen un total de 751 millones de dólares, 631 de los cuales corresponden a contribuciones regulares. [BID/INTAL, 2013: 61]¹⁸⁰

El conjunto de nuevas instancias y ámbitos incorporados a la estructura del MERCOSUR entre 2002 y 2005, a los que hemos hecho referencia, fue acompañado por distintas expresiones, procedentes de espacios muy diversos, de la necesidad de dotar al esfuerzo integrador de nuevos contenidos y mayores horizontes.

Al respecto, y para el periodo que nos interesa, una primera expresión a destacar es la Cumbre sindical de diciembre del 2002, de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, de la cual emanó un documento final en el que se destacaba que el MERCOSUR “a pesar de la fuerte crisis y parálisis que se han vivido los últimos 4 años, aun demuestra toda su potencialidad y continua siendo un proyecto viable y necesario para la gran mayoría de la sociedad y de los sectores políticos de los países que lo integran”, y en dicho documento presentaban “a la sociedad, a los Parlamentos y a los gobiernos del MERCOSUR, un conjunto de propuestas que juzgamos pueden contribuir para la construcción de un modelo de integración que siempre defendemos: con empleo, derechos y justicia social para todos los ciudadanos y ciudadanas del Mercosur”; dicha propuesta, la desarrollaban abordando los apartados de “Temas sociales y laborales”, “Temas económicos y productivos” y “Estructura institucional”. [Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, 2002]

A expresiones como esa, se sumaron distintas manifestaciones presidenciales de Brasil y Argentina referidas a la necesidad de asumir un MERCOSUR más integral, en el caso de Brasil durante la parte final de la segunda presidencia de Fernando Henrique Cardoso y sobre todo al asumir la presidencia Lula Da Silva, y en Argentina con Eduardo Duhalde y particularmente con Néstor Kirchner. Al respecto, un recuento mínimo incluiría:

¹⁷⁹ I. Programa de Convergencia Estructural; II. Programa de Desarrollo de la Competitividad; III. Programa de Cohesión Social; y IV. Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración.

¹⁸⁰ Según la misma fuente, para ese periodo 1997-junio 2013 los proyectos aprobados por el FOCEM han sido 44, por un monto total de 1414.6 millones de dólares, de los cuales el Fondo ha aportado 982.5 millones. De dicho total, los proyectos presentados por Paraguay (18 proyectos) absorbieron el 65,6% de los fondos aportados por el FOCEM y en el caso de Uruguay (10 proyectos) dicha participación alcanzó 23,8%. [BID/INTAL, 2013: 62]

- La *Declaración Conjunta* de Duhalde y Lula, de enero de 2003, conocida como “Declaración de Brasilia”, en la que “coincidieron en que el MERCOSUR es también un proyecto político que debe contar con la más amplia participación de todos los segmentos de las sociedades de los Estados Partes” y que la integración debe ser hecha en beneficio de sus poblaciones, apoyando la construcción de un modelo de desarrollo sustentable dirigido al crecimiento, la justicia social y la dignidad de la persona humana, fundado en los principios de participación y transparencia y en la ética.” [Presidentes de Argentina y Brasil: 2003]
- El *Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común - Objetivo 2006*, presentado por Lula ante la XXIV Cumbre del MERCOSUR en junio del 2003, el cual sirvió de base al Programa de Trabajo 2004-2006 al que ya hicimos referencia. El Programa *Objetivo 2006*, estaba dividido en cuatro apartados, cada uno conteniendo los puntos que señalamos a continuación.

El apartado uno titulado “Programa Político social y cultural”, contenía los puntos; Participación de la sociedad civil; Parlamento del Mercosur; Visibilidad cultural, Instituto social; y, Ciudadanos del Mercosur. El apartado dos titulado “Programa de Unión Aduanera”, contenía los temas Tratamiento de las asimetrías en el desarrollo; Tarifa externa común; Regímenes especiales comunes; Zonas francas; Negociaciones externas comunes; Defensa comercial común incluidas las salvaguardias para el comercio extra-regional; Definición de los instrumentos aplicables a la eliminación gradual de las medidas antidumping y los derechos compensatorios en el comercio intra-regional; Política común de defensa de la competencia; Integración productiva (foros de competitividad, instrumentos de financiamiento, formación y reconocimiento mutuo de los sistemas de evaluación de la conformidad); Disciplinas sobre incentivos; Coordinación macroeconómica y Consolidación institucional. El apartado tres “Programa de base para el Mercado común”, contenía los puntos liberalización de servicios; Mercado regional de capitales; Promoción de inversiones regionales; Bases para una moneda común; Compras gubernamentales; Circulación de mano de obra y promoción de los derechos de los trabajadores. El apartado cuatro, titulado “El nuevo programa de integración”, incluía los puntos Educación para el Mercosur; Programas de cooperación en ciencia y tecnología; Integración productiva avanzada; e, Integración física. [Gobierno de Brasil, 2003]

- El *Consenso de Buenos Aires*, suscrito por Lula y Kirchner en octubre de 2003, en el cual declaran que “Convenimos en impulsar decididamente en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil, fortaleciendo los órganos existentes, así como las iniciativas que contribuyan a la complementación, la asociatividad y el diálogo amplio y plural”, y que “Ratificamos nuestra profunda convicción de que el Mercosur no es sólo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países”, agregando que “la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual

se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos”. [Presidentes de Argentina y Brasil: 2003a]

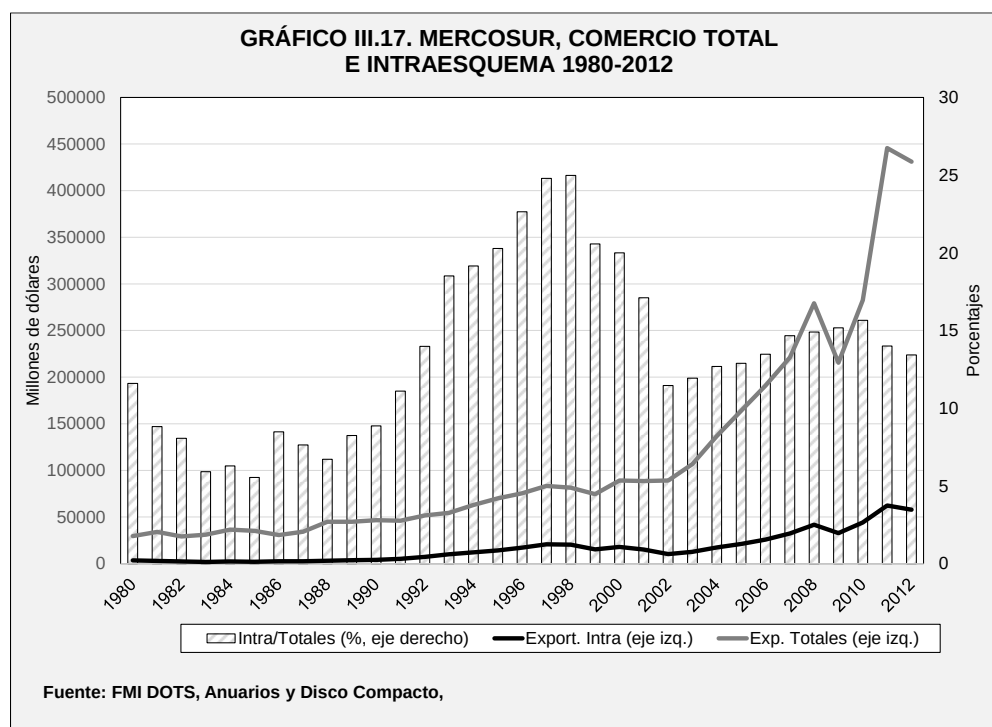
- El *Acta de Copacabana*, suscrita por Lula y Kirchner en marzo de 2004 con motivo de una reunión sostenida “con el objetivo de continuar profundizando la asociación estratégica entre ambos países y definir una posición convergente en los grandes temas comunes”. En dicha acta “Se comprometieron a promover la integración de las políticas laborales y sociales en torno al objetivo de generación de empleo de calidad” e instituyeron el “‘Día de la Amistad Argentino-Brasileña’ al 30 de noviembre de cada año, en conmemoración [...] de la firma de la ‘Declaración de Iguazú’” [Presidentes de Argentina y Brasil: 2004]
- La propuesta presentada por Tabaré Vázquez al asumir Uruguay la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR para el segundo semestre de 2005, llamada “Somos MERCOSUR”, que consistía en un amplia agenda a ser incorporada en el proceso regional, con énfasis en los aspectos culturales y de ciudadanía, y que fue asumida por esa y las siguientes Presidencias. En la comunicación entregada a la Cumbre de junio de 2005, se planteaba al inicio: “El especial momento político que está viviendo el MERCOSUR amerita, hoy más que nunca, que avancemos también en la integración cultural y en la integración de los ciudadanos de la Región. Esta dimensión de la integración requiere de la construcción de subjetividades e identidades supranacionales que, respetando las diversas realidades nacionales comiencen a interactuar con actores sociales emergentes de la región. Agendar de una vez y para siempre la perspectiva cultural de la integración permitirá comenzar a recorrer un camino de revalorización y reconocimiento mutuo de nuestros pueblos. Proceso que, más temprano que tarde, culminará indefectiblemente en la configuración de una Ciudadanía Regional que genera la legitimidad necesaria para el buen funcionamiento de la nueva institucionalidad del MERCOSUR.

Y en los párrafos finales, planteaba: “Es tiempo de avanzar en la construcción del MERCOSUR ciudadano, ya que será ese el espacio democrático donde trabajosamente seguiremos construyendo nuestros acuerdos. Debemos asumir que todos SOMOS MERCOSUR y que de todos nosotros depende el éxito de este formidable proyecto político. Como Presidente de la República, los invito a que, durante estos seis meses que transcurren a partir de hoy, llenemos de sociedad al MERCOSUR y juntos hagamos de la integración una fiesta.”. [Gobierno de Uruguay, 2005]

Ese conjunto de énfasis generales y de cambios ocurridos entre 2002 y 2005, que hemos reseñado identificándolos tanto a través de los decisiones tomadas en el interior de la estructura del MERCOSUR, como a través de declaraciones y propuestas surgidas desde fuera de dicha estructura, se derivaron de lo que Caetano [2011: 40] ha llamado “la crisis del ‘Mercosur fenicio’”, la cual a partir de 1998 se desenvolvió en el contexto de deterioro profundo presente en la economía brasileña en ese año y el siguiente, así como del colapso de la economía argentina en 1999-2002.

Dicho contexto, incluyó una violenta caída del comercio entre los países miembros del MERCOSUR, que puede ser vista en el Gráfico III.17. En dicho Gráfico –en el cual también se observan los impactos de la crisis de los años ochenta en el comercio, cuando

aún no se firmaba el Tratado de Asunción—, se ve el profundo deterioro ocurrido en el comercio intraesquema entre 1998 y 2002, que significó que en ese lapso la importancia de dicho comercio en las exportaciones totales de los países miembros pasara de 25 por ciento a 11 por ciento, luego de lo cual el comercio intramercosur se recuperó, pero manteniendo hasta el periodo más reciente niveles de participación en el comercio total que siguen estando muy por debajo de los alcanzados en 1998.



Para finalizar, sólo interesa mencionar que —luego de una accidentada historia de 23 años de comportamiento fluctuante y de cambios de orientación general— en el contexto actual de la crisis mundial iniciada en 2008 las economías del MERCOSUR han logrado sortear sin grandes perjuicios dicha crisis, al menos hasta la fecha lo cual, según veremos en el siguiente capítulo, también ha ocurrido con la mayoría de las restantes economías de América Latina y El Caribe.

En el caso del MERCOSUR, en ese desenvolvimiento reciente habría que agregar que una parte importante de los cambios que se han venido dando se relacionan con la suspensión y posterior reincorporación de Paraguay, la concreción del ingreso de Venezuela en julio de 2012, y el inicio del proceso de incorporación de Bolivia con la firma del Protocolo de Adhesión de este país al bloque en diciembre de 2012.

III.3.2.2.- La trayectoria de los restantes mecanismos.

Una vez descrito el desempeño del MERCOSUR, revisaremos de manera general el comportamiento desde los años 90 en adelante de los restantes mecanismos de integración, cuya creación y trayectoria previa hemos presentado en partes anteriores de este capítulo, si

bien antes de dicha revisión, destacaremos brevemente lo referido a la creciente importancia que en los países pertenecientes a dichos mecanismos –y en parte también en los del MERCOSUR– ha adquirido la firma de Tratados de Libre Comercio y Tratados de Inversión para el lapso que nos interesa, teniendo presente que tanto la firma de esos Tratados, como los cambios introducidos en los distintos mecanismos de integración, fueron claras expresiones de la estrategia de apertura que como parte del patrón neoliberal se impuso en las modalidades de inserción internacional de los países de la región.

i) El camino de los Tratados de Libre Comercio y los Tratados Bilaterales de Inversión.

Según se recordará, al revisar en el capítulo anterior lo referido a la firma de acuerdos entre grupos de países desde los años cincuenta del siglo pasado hasta la actualidad, ocurrida paralelamente al desenvolvimiento de las negociaciones multilaterales en el GATT/OMC, se veía la multiplicación a nivel mundial de dichos acuerdos a partir de la década de los noventa, así como el que ellos han adquirido desde esa década una serie de rasgos: abarcan un número creciente de temas nuevos, cada vez más se trata de acuerdos entre países de distintas regiones, los acuerdos entre países en desarrollo son casi dos tercios del total y en su mayor parte son acuerdos de Libre Comercio.

Así también, en dicho capítulo revisábamos el rápido crecimiento ocurrido en el número de Acuerdos Internacionales de Inversión sobre todo entre 1995 y 2005, los cuales suman cerca de 3200, en su mayoría (más de 2800) correspondientes a Tratados Bilaterales de Inversión

Teniendo en cuenta lo anterior, interesa destacar que esa tendencia a la multiplicación de acuerdos comerciales y de inversión ha estado claramente presente en América Latina, constituyéndose en una importante expresión de los procesos de apertura al libre movimiento de mercancías y de capitales, que según ya mencionamos se fueron imponiendo desde los años ochenta y se consolidaron en la siguiente década, paralelamente –y en buena medida en oposición– al desenvolvimiento de los distintos mecanismos de integración existentes, con lo cual los gobiernos de la región crearon sus propias “bolas de espagueti”, multiplicando la firma de dichos acuerdos, tanto entre ellos como con gobiernos de fuera de la región, todo ello claramente “a tono” con las nuevas modalidades asumidas por el “aperturismo” a nivel mundial.

En lo que respecta a los acuerdos comerciales, en los siguientes dos cuadros se presenta información de lo ocurrido respecto a la firma de dichos acuerdos referidos a libre comercio en América Latina y El Caribe.

En el primero de ellos, la información se refiere a los Acuerdos de ese tipo vigentes entre los países de la región, de los cuales los primeros entraron en vigor en 1995 y los más recientes en 2013, sumando a la fecha más de dos decenas, de los cuales más de dos tercios han entrado en vigor en lo que va del presente siglo y destacando como firmantes México y Chile.

CUADRO III.17 ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO ENTRE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

(a diciembre de 2013)		
PAÍSES PARTICIPANTES	FIRMA	VIGENCIA
Costa Rica – México*	5/IV/1994	1/I/1995
Colombia - México	13/VI/1994	1/I/1995
Chile - MERCOSUR	25/VI/1996	1/X/1996
Bolivia - MERCOSUR	17/XII/ 1996	28/II/1997
México – Nicaragua*	18/XII/1997	1/VII/1998
Rep. Dominicana - Centroamérica	16/IV/1998	C. Rica 7/III/2002; El Salvador 4/X/2001; Guatemala 3/X/2001; Honduras 19/XII/2001; Nicaragua 3/IX/2002
Chile - México	17/IV/1998	1/VIII/1999
República Dominicana - CARICOM	22/VIII/1998	Suriname VIII/2005; Guyana 6/X/2004; R. Dominicana 5/II/2002; Barbados 1/XII/2001; Jamaica 1/XII/2001; T. y Tobago 1/XII/2001
Chile - Centroamérica	18/X/1999	Chile-Nicaragua 23/II/2011; Chile-Honduras 18/VI/2008; Chile-Guatemala 7/XII/2007; Chile-El Salvador 3/VI/2002; Chile-C. Rica 15/II/2002
México - Triángulo del Norte*	29/VI/2000	El Salvador-Guatemala-México 15/III/2001; Honduras-México 1/VI/2001
Panamá – Centroamérica	6/III/2002 ^{&}	
○ Panamá Costa Rica ⇒⇒	7/VIII/2007	23/XI/2008
○ Panamá El Salvador ⇒⇒	6/III/2002	11/IV/2003
○ Panamá Guatemala ⇒⇒	28/II/2008	22/VI/2009
○ Panamá Honduras ⇒⇒	15/VI/2007	9/I/2009
○ Panamá Nicaragua ⇒⇒	15/I/2009	21/XI/2009
México - Uruguay	15/XI/2003	15/VII/2004
Costa Rica - CARICOM	9/III/2004	C. Rica-Barbados 1/VIII/2006; C. Rica-Guyana 30/IV/2006; C. Rica-T y Tobago 15/IX/2005
MERCOSUR - Perú	30/XI/2005	Perú 12/XII/2005; Argentina 14/12/2005; Brasil 29/12/2005; Paraguay 15/02/06; Uruguay 27/11/1985
Chile - Panamá	27/VI/2006	7/III/2008
Chile - Perú	22/VIII/2006	1/III/2009
Chile - Colombia	27/XI/2006	8/V/2009
Colombia - Triángulo del Norte	9/VIII/2007	Guatemala 13/XI/2009; El Salvador 1/II/2010; Honduras 27/III/2010
Bolivia - México	17/V/2010	7/VI/2010
México - Perú	6/IV/2011	1/II/2012
Panamá - Perú	25/V/2011	1/V/2012
Costa Rica-Perú	26/VI/2011	01/VI/2013
México –Centroamérica*	22/XI/2011	Guatemala-Mex 01/IX/2013; Costa Rica-Mex 01/VII/2013; Honduras-Mex 01/I/2013; El Salvador-Mex ; Nicaragua-Mex 01/IX/2012

& La fecha corresponde a la firma de la parte normativa.

* El 22 de noviembre de 2011 se firmó un TLC, por los gobiernos de México y de

Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua), que homologa los acuerdos previamente existentes, y el cual a la fecha está en proceso de ratificación.
FUENTE: Con base en información del SICE – OEA (http://www.sice.oas.org/).

En el Cuadro III.8, la información se refiere a acuerdos con países de fuera de la región, los cuales superan las cuatro decenas, destacando nuevamente Chile y México. En la parte superior del Cuadro, hemos agrupado los acuerdos firmados con EE.UU, los cuales como es sabido se transformaron en un importante objetivo en la estrategia de vinculación de dicho país con la región, una vez que fracasó su intento de imponer el Área de Libre Comercio de las Américas, si bien desde antes de que dicho fracaso fuera evidente, ya había firmado con México y Canadá el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual en varios sentidos tuvo un carácter pionero en relación a lo que luego se impondría en los restantes Tratados de Estados Unidos con países de la región.

CUADRO III.8 ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON PAÍSES EXTERNOS A LA REGIÓN (a diciembre de 2013)		
PAÍSES PARTICIPANTES	FIRMA	VIGENCIA
CON ESTADOS UNIDOS		
TLCAN (México-Canadá-Estados Unidos)	17/XII/1992	1/I/1994
Chile - Estados Unidos	6/VI/2003	1/I/2004
CAFTA-DR (Centroamérica - Estados Unidos - República Dominicana)	5/VIII/2004	Salvador 1/III/2006; Honduras 1/I/2006; Nicaragua 1/I/2006; Guatemala 1/VII/2006; R. Dominicana 1/III/2007; Costa Rica 1/I/2009
Perú - Estados Unidos	12/IV/2006	1/II/2009
Colombia - Estados Unidos	22/XI/2006	15/V/2012
Panamá - Estados Unidos	28/VI/2007	31/X/2012
CON OTROS PAÍSES		
Chile - Canadá	5/XII/1996	5/VI/1997
México - UE	8/XII/1997	1/VII/2000
México - Israel	10/IV/2000	1/VII/2001
México - AELC	27/XI/2000	1/VII/2001
Costa Rica - Canadá	23/IV/2001	1/XI/2002
Chile - UE	18/XI/2002	1/II/2003
Chile - Corea	15/II/2003	1/IV/2004
Chile - Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)	26/VI/2003	1/XII/2004
Panamá - Taiwán	21/VIII/2003	1/I/2004
México - Japón	17/IX/2004	1/IV/2005
Perú - Tailandia	27/I/2005 ^{&}	31/XII/2011
Chile - Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam (P4)	18/VII/2005	Chile 8/XI/2006; Brunei Darussalam 12/VII/2006; Nueva Zelanda 28/V/2006; Singapur 28/V/2006

Guatemala - Taiwán	22/IX/2005	1/VII/2006
Chile - China	18/XI/2005	1/X/2006
Panamá - Singapur	1/III/2006	24/VII/2006
Nicaragua - Taiwán	16/VI/2006	1/I/2008
Chile - Japón	27/III/2007	3/IX/2007
El Salvador y Honduras - Taiwán	7/V/2007	Taiwán 1/I/2008; Honduras 15/VII/2008; El Salvador 1/III/2008
MERCOSUR - Israel	18/XII/2007	Israel-Uruguay: 23/XII/2009; Israel-Paraguay: 24/III/2010; Israel-Brasil: 3/IV/2010
Perú - Canadá	29/V/2008	1/VIII/2009
Perú - Singapur	29/V/2008	1/VIII/2009
Perú - AELC	14/VII/2008	1/VII/2011
Chile - Australia	30/VII/2008	6/III/2009
CARIFORUM - Unión Europea	15/X/2008	29/XII/2008*
Colombia - Canadá	21/XI/2008	15/VIII/2011
Colombia - Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)	25/XI/2008	1/VII/2011
Perú - China	28/IV/2009	1/III/2010
Chile - Turquía	14/VII/2009	1/III/2011
Costa Rica - China	8/IV/2010	1/VIII/2011
Costa Rica - Singapur	06/IV/2010	1/VII/2013
Panamá -Canadá	14/V/2010	01/IV/2013
Chile - Malasia	13/XI/2010	18/IV/2012
Perú - Corea del Sur	14/XI/2010	1/VIII/2011
Perú - Japón	31/V/2011	1/III/2012
Colombia - Unión Europea	26/VI/2012	01/VIII/2013
Centroamérica- Unión Europea	29/VI/2012	01/VIII/2013
Perú - Unión Europea	26/VI/2012	01/III/2013
* Aplicación provisional & Corresponde a la fecha de la firma del Acuerdo Marco entre ambos países, el cual fue seguido por un Acuerdo Comercial y tres Protocolos Adicionales, el último de los cuales fue firmado el 18 de noviembre de 2010 y entró en vigor el 31 de diciembre de 2011.		
FUENTE: Con base en información del SICE – OEA (http://www.sice.oas.org/).		

En dicho Cuadro, se observa que ninguno de los acuerdos firmados con Estados Unidos tiene como contraparte a algún miembro del MERCOSUR –si bien el gobierno de Jorge Battle estuvo claramente a favor del ALCA, e incluso hizo gestiones para un posible TLC con dicho país, posición está última que también estuvo presente entre algunos funcionarios del gobierno de Tabaré Vázquez– y lo mismo ocurre con la CARICOM, aunque respecto del Caribe desde 1983-84 estuvo vigente la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, ampliada en 2000 con el *Acuerdo de Asociación Comercial de los Estados Unidos de la Cuenca del Caribe*, a lo que sumó en 2010 la *Iniciativa de seguridad de la Cuenca del Caribe*.

Por consiguiente, tres de los mecanismos de integración de la región que hasta ahora hemos revisado, tienen a miembros que han firmado Tratados de Libre Comercio con EE.UU.: la ALADI, la CAN y el MCCA. En lo que respecta al MCCA, la firma del acuerdo con

Estados Unidos se ha constituido en un fuerte condicionante para el avance del Mercado Común, dando lugar a un cambio de prioridades para los países miembros, en el interior del cual la integración centroamericana queda notoriamente relegada y en donde dicho acuerdo amenaza ir “licuando” en su interior a los compromisos asumidos entre los miembros del Mercado. En lo que respecta a la Comunidad Andina, la firma de acuerdos con EE.UU. por parte de dos de sus países miembros ha dado lugar a un profundo quiebre de dicho mecanismo, reflejado no sólo en la salida de Venezuela, sino también en la multiplicación en su interior de desacuerdos y conflictos entre los cuatro países que permanecen. En cuanto a la ALADI, basta recordar las discrepancias derivadas de la firma del TLCAN por parte de México, y de su negativa a que se aplicara la cláusula 44 del TM80, que habría permitido a todos los miembros de la ALADI recibir de México un tratamiento igual al este país otorga a EE.UU. y Canadá; finalmente se llegó a una solución de compromiso a través del "Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980", que permite a México negociar directamente con aquellos países de la ALADI que se consideren afectados, pero la situación generada –y sobre todo la discrepancia entre México y Brasil sobre el tema– dejó al descubierto lo profundo de las grietas que se habían abierto en la Asociación.¹⁸¹

En lo que se refiere a Tratados Bilaterales de Inversión, en el Cuadro III.19 se presentan las cifras de dichos tratados que han firmado 30 países latinoamericanos y caribeños para los cuales la fuente entrega información, distinguiendo entre aquellos firmados con países de la región, con otros países atrasados y con países desarrollados.

CUADRO III.19. TRATADOS BILATERALES DE INVERSIÓN (TBI) FIRMADOS POR LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALC) (a octubre de 2013)				
País	TBI con Países desarrollados	TBI con Países de ALC	TBI con países atrasados que no pertenecen a ALC	Total de TBI
Argentina	22	14	22	58
Bahamas	1	0	0	1
Barbados	7	2	1	10
Belize	5	2	0	7
Bolivia	11	7	1	19
Brasil	11	3	0	14
Chile	21	16	14	51
Colombia	5	1	1	7
Costa Rica	13	7	1	21
Cuba	14	18	26	58

¹⁸¹ Según dicho Protocolo, “los países miembros [...] podrán solicitar al Comité de Representantes la suspensión temporal de las obligaciones establecidas en el artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980”, debiendo asumir el compromiso de “Desarrollar negociaciones bilaterales con los restantes países miembros a fin de que las concesiones otorgadas a dichos países se mantengan en un nivel general no menos favorable para el comercio que el que resultaba de los acuerdos concertados en el marco del Tratado de Montevideo 1980 preexistentes a la entrada en vigor de los acuerdos a que se refiere el artículo primero.” [Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI, 1994]

R. Dominicana	8	6	1	15
Dominica	2	0	0	2
Ecuador	11	6	1	18
El Salvador	14	9	1	24
Guatemala	14	3	0	17
Guyana	5	1	2	8
Haití	5	2	0	7
Honduras	9	2	0	11
Jamaica	10	2	5	17
México	20	5	3	28
Nicaragua	15	2	1	18
Panamá	15	7	1	23
Paraguay	14	7	3	24
Perú	20	9	3	32
Santa Lucía	2	0	0	2
San Vicente y las Granadinas	2	0	0	2
Surinam	1	1	1	3
T. y Tobago	9	2	1	12
Uruguay	18	5	7	30
Venezuela	12	10	6	28
TOTAL	316	149	102	567
Fuente: UNCTAD, base de datos sobre TBI.				

Allí se observa que en total los países de la región han firmado 567 TBI, de los cuales 102 han sido entre ellos y en 316 la contraparte ha sido un país desarrollado, destacando Argentina, Chile y Cuba con un total de más de 50 tratados cada uno de ellos.

A todo lo anterior, cabría agregar que –según ya se dijo en el capítulo anterior– a partir del TLCAN se ha ido generalizando el que los Tratados de Libre Comercio incluyan un capítulo de inversiones, en el cual se incluyen aquellas cláusulas que usualmente están en los TBI –y que estuvieron incluidas en el AMI–, con lo cual la separación entre los dos tipos de tratados se ha ido diluyendo, y a través de un sólo instrumento se asegura la liberalización de la circulación tanto de mercancías como de capitales.

Así ha ocurrido con todos los TLC a los que más arriba hacíamos referencia, que Estados Unidos ha firmado con países de América Latina y El Caribe, a lo cual se agrega la absoluta imposición de los intereses de sus empresas que dicho país ha logrado, y la notable uniformidad con que dicha imposición ha quedado plasmada en los correspondientes textos. Al respecto, un ejemplo de lo que estamos señalando se presenta en el siguiente Cuadro, en el cual se reproducen, para el TLCAN, el último borrador del ALCA, el Tratado con Chile y el CAFTA-DR, los apartados de “requisitos de desempeño” de los Capítulos de “Inversiones”, cuyos artículos eliminan de manera explícita cualquier posible aplicación de requisitos, con redacciones que son prácticamente las mismas en esos distintos Tratados.

CUADRO III.20
COMPARACIÓN DE LOS APARTADOS SOBRE REQUISITOS DE DESEMPEÑO, EN EL ALCA Y TRES TRATADOS
FIRMADOS POR EE.UU. Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

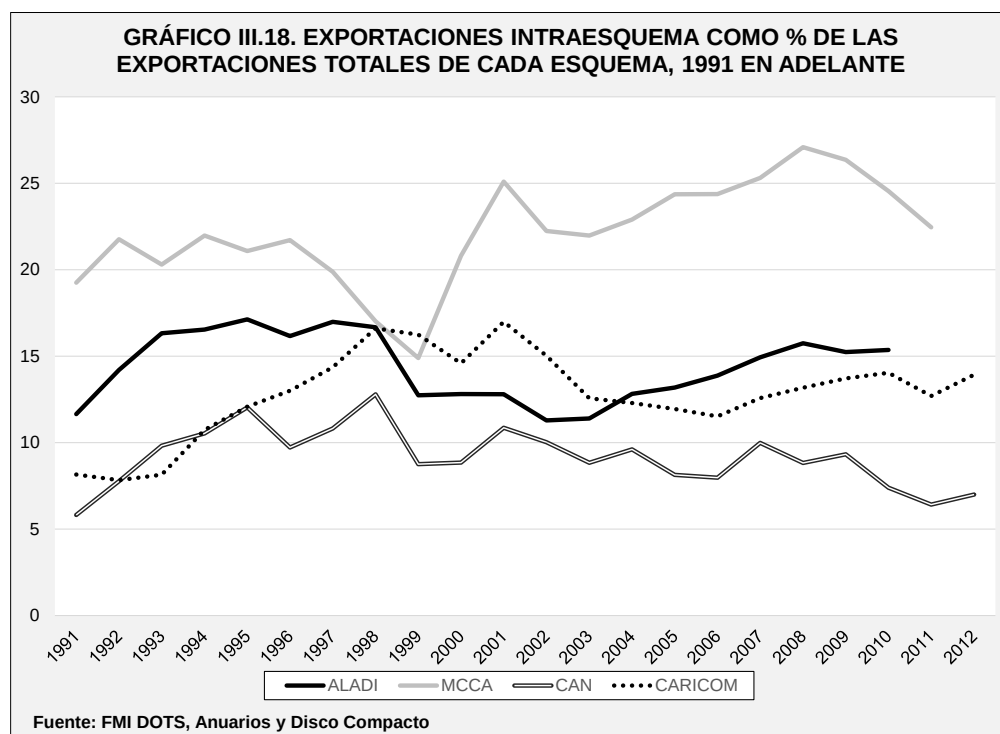
TLCAN	ALCA	TLC CHILE – EE.UU.	TLC EE.UU.-CENTROAMÉRICA-RD
CAP. XI, Artículo 1106: requisitos de desempeño.	Capítulo de inversiones. Artículo 10. Requisitos de desempeño. [[10.1. Requisitos de desempeño [obligatorios]]:	Artículo 10.5: Requisitos de desempeño	Artículo 10.9: Requisitos de Desempeño
1.- Ninguna de las Partes podrá imponer ni hacer cumplir cualquiera de los siguientes requisitos o hacer cumplir ningún compromiso o iniciativa, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación de una inversión de un inversionista de una Parte o de un país no Parte en su territorio para:	Ninguna Parte podrá imponer ni hacer cumplir cualquiera de los siguientes requisitos o [hacer cumplir ningún] compromiso [u obligación] o iniciativa en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación, [o venta u otra disposición] de una inversión de una Parte [o de Estado no Parte] en su territorio para:]	1. Ninguna Parte podrá imponer ni hacer cumplir cualquiera de los siguientes requisitos o hacer cumplir ninguna obligación o compromiso, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación o venta o cualquier otra forma de disposición de una inversión de un inversionista de una Parte o de un país que no sea Parte en su territorio para:	1. Ninguna Parte podrá, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación o venta o cualquier otra forma de disposición de una inversión de un inversionista de una Parte o de un país que no sea Parte en su territorio, imponer ni hacer cumplir cualquiera de los siguientes requisitos o hacer cumplir cualquier obligación o compromiso para:
a) exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios;	a) exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes [o servicios];	(a) exportar un determinado nivel o porcentaje de mercancías o servicios;	(a) exportar un determinado nivel o porcentaje de mercancías o servicios;
b) alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;	b) alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;	(b) alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;	(b) alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;
c) adquirir o utilizar u otorgar preferencia a bienes producidos o a servicios prestados en su territorio, o adquirir bienes de productores o servicios de prestadores de servicios en su territorio;	c) adquirir, utilizar u otorgar preferencia a los bienes producidos [o a servicios prestados] en su territorio, o adquirir bienes de [productores] [personas] [o servicios de prestadores de servicios] en su territorio;	(c) adquirir, utilizar u otorgar preferencia a mercancías producidas en su territorio, o adquirir mercancías de personas en su territorio;	(c) comprar, utilizar u otorgar preferencia a mercancías producidas en su territorio, o adquirir mercancías de personas en su territorio;
d) relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas en divisas asociadas con dicha inversión;	d) relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión;	(d) relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión;	(d) relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión;
e) restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que tal inversión produce o presta, relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o a ganancias que generen en divisas;	e) [restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que tal inversión [produzca o preste] [produce o presta] [produce o suministra] relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de [sus] [las] exportaciones o a [las], ganancias que generen en divisas;]	(e) restringir las ventas en su territorio de las mercancías o servicios que tal inversión produce o presta, relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o a las ganancias que generen en divisas;	(e) restringir las ventas en su territorio de las mercancías o servicios que tal inversión produce o presta, relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o a las ganancias que generen en divisas;
f) transferir a una persona en su territorio, tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento reservado, salvo cuando el requisito se imponga o el compromiso o iniciativa se hagan cumplir por un tribunal judicial o administrativo o autoridad competente para reparar una supuesta violación a las leyes en materia de competencia o para actuar de una manera que no sea incompatible con otras disposiciones de este Tratado; o	f) [transferir a una persona en su territorio, [tecnología,] [una tecnología particular,] un proceso productivo u otro conocimiento [reservado] [de su propiedad] [, salvo cuando el requisito se imponga [o el compromiso u obligación se hagan cumplir] por un tribunal judicial o administrativo o autoridad [competente] [de competencia] para reparar una supuesta violación a las leyes en materia de competencia o para actuar de una manera que no sea incompatible con otras disposiciones de este Acuerdo]; o]	(f) transferir a una persona en su territorio tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento de su propiedad; o	(f) transferir a una persona en su territorio tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento de su propiedad; o
g) actuar como el proveedor exclusivo de los bienes que produce o los servicios que presta para un mercado específico, regional o mundial.	g) [[actuar como el proveedor exclusivo de] [suministrar exclusivamen del territorio de la Parte] los bienes que produce o servicios que [presta] [suministra] para un mercado específico, regional o para el mercado mundial.]]	(g) actuar como el proveedor exclusivo desde el territorio de la Parte de las mercancías que produce o servicios que suministre para un mercado regional específico o al mercado mundial.	(g) actuar como el proveedor exclusivo desde el territorio de la Parte de las mercancías que tal inversión produce o los servicios que suministre para un mercado regional específico o al mercado mundial.

ii) El desempeño de los mecanismos de integración

Entre fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, se volvieron un lugar común las menciones al “relanzamiento” de los distintos mecanismos de integración, haciendo referencia a compromisos asumidos sobre todo en el MCCA, la CAN y la CARICOM, por medio de los cuales se intentaba sacar a esos distintos esquemas del deterioro profundo al que los había arrastrado la crisis regional de los años ochenta. Ello ocurrió, claramente, en el marco del modelo neoliberal que ya para ese entonces se imponía casi sin cortapisas en la región y, por tanto, dicho relanzamiento fue definido asignando a la integración un rol como instrumento de los procesos de apertura a los que con toda fuerza y rapidez se sometía a los países de la región.

En ese “norte” diferente, el énfasis en lo comercial, que ya destacábamos como acompañante de la puesta en marcha del MERCOSUR, adquirió también una presencia claramente dominante en los demás mecanismos, en los cuales según se recordará ese sesgo ya en los hechos se había impuesto en el desenvolvimiento de ellos bajo el marco del modelo ISI, aunque ello había ocurrido a partir de definiciones y objetivos iniciales de mayor alcance, en las cuales lo comercial se ubicaba sólo como uno de varios componentes de un tipo de integración pensada como palanca de impulso para la industrialización y para la creación de mercados ampliados y de estructuras de producción e inversión de alcance regional.

En el nuevo contexto, los “relanzamientos” centrados en el incremento del comercio que se derivaba de la disminución de barreras dentro de cada esquema, efectivamente arrojaron resultados en esa dirección. Según se observa en el Gráfico III.18, desde el comienzo de los años 90 y hasta 1997 o 1998 el comercio intraesquema ganó importancia en los 4 mecanismos de integración a los que estamos haciendo referencia, luego de lo cual se produjeron caídas importantes en dicho comercio en el marco del deterioro económico regional de 1998-2002, y a partir de 2003 continuaron su crecimiento hasta la nueva caída de 2008, ya en el marco de la actual crisis mundial.



Esa tendencia al incremento del comercio intraesquema, en términos generales desde los años noventa, se vio favorecida por la mayor homogeneidad entre los distintos regímenes de gobierno en comparación a la que existía en el pasado –en términos de una ausencia de dictaduras militares y de un avance generalizado hacia sistemas políticos democráticos–, y también en varios casos por una mayor convergencia en el terreno de las políticas macroeconómicas, como resultado de la similitud de concepciones y de estrategias presentes en los distintos gobiernos, lo cual se tradujo en mayores posibilidades de avanzar en la armonización de políticas económicas: las políticas a armonizar eran menos –dada la "retirada estatal"– y tenían menores disparidades que en el pasado. Así también, los cambios introducidos en el funcionamiento de las economías significaron una menor dificultad para fijar preferencias arancelarias y compromisos de liberalización, dado el bajo nivel promedio que fueron alcanzando los aranceles en los distintos países, a lo que se sumó una búsqueda por “quemar etapas” en los procesos de reducción arancelaria.

En lo que respecta al Mercado Común Centroamericano, para el cual en el Cuadro III.21 se presenta una cronología básica de los años 90 en adelante, las iniciativas para dar un nuevo impulso a la integración se dieron al inicio de dicha década, en un contexto definido por un claro predominio del proyecto neoliberal en los gobiernos de la región.¹⁸²

CUADRO III.21 PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS EN EL DESENVOLVIMIENTO DEL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO- SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN

¹⁸² Al respecto, De la Ossa sintetiza el balance de las iniciativas que presentaremos, en los siguientes términos: “[...] poco a poco la integración subregional se ha venido a menos; ha dejado de ser el instrumento sustantivo de desarrollo que fue en el pasado, para pasar a ser otra herramienta del librecambismo en boga, y se ha concentrado más en impulsar el comercio que en integrar a los países en una unidad.” [De la Ossa, 2003: 67]

CENTROAMERICANA, DESDE LOS AÑOS NOVENTA EN ADELANTE	
1990	Se realiza la reunión de Presidentes en Antigua Guatemala, donde se adopta el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA) el cual estableció un nuevo sistema de pagos y la Declaración de Antigua
1991	Se crea el Protocolo de Tegucigalpa que modifica la Segunda Carta de la ODECA y marca la pauta para la constitución del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como nuevo marco jurídico político en todos los ámbitos de la integración.
1991	Se incorpora Panamá como Estado Miembro
1993	Se firma el Protocolo de Guatemala con lo que se hace un relanzamiento del MCCA, además de ello se consolida el Subsistema de Integración Económica Centroamericana (SICA), mediante el cual los países miembros se comprometen a avanzar paulatinamente hacia la integración regional centroamericana
1993-V	Entra en vigor el Arancel Externo Común (AEC) para Guatemala, El Salvador y Nicaragua y para el caso de Honduras se postergó para el siguiente año.
1994	Se firma la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES) la cual busca a través de políticas, programas y acciones la sostenibilidad política, económica, social, cultural y ambiental de la región.
1995	Se firma el Tratado de la Integración Social Centroamericana (TISCA) el cual hace énfasis en la necesidad de contar con un marco jurídico institucional en el área social, a partir de la premisa que el ser humano es el centro y sujeto primordial del desarrollo.
1995	Se firma el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, dicho instrumento instituyó el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, el cual se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho
1997	Se emite la Declaración de Panamá a través de la cual se acuerdan los Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional en el marco de la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos.
2000	Se adhiere Belice al Sistema de la Integración Centroamericana como Estado Miembro
2001	Se hace la presentación de la “Propuesta Regional de Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XX, a través de esto se dejó de manifiesto el dialogo que poseen entre gobiernos de la región
2002	Se modifica el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), dicha enmienda modificó el artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa.
2002	Presidentes de la Región acuerdan un Plan de Acción para acelerar la Unión Aduanera y se suscribe el Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios
2003	Se conforma la Unión Aduanera Centroamericana a partir del 1 de enero
2003	Se aprobó el Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales entre Centroamérica mediante las Resoluciones No. 106-2003 (COMIECO XXVI) y 111-2003 (COMIECO-XXVII)
2004	Se crea una Comisión Ad Hoc encargada de elaborar una Propuesta de Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Centroamericana, incluyendo el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia.
2006	Se crea el Acuerdo Monetario Centroamericano por el que se regula “la coordinación, armonización y convergencia de las políticas monetarias, financieras, cambiarias y crediticias con el objetivo de profundizar en la integración monetaria y financiera regional.
2006	Se firma el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana y Centroamérica con Estados Unidos CAFTA (por sus siglas en inglés)
2006	Se crea el Consejo Centroamericano de Ministros de Finanzas (COSEFIN) constituido como instrumento para discutir y avanzar en la coordinación y armonización de políticas fiscales de los países de la región
2006-XII	Se suscribió la Declaración de San José en la cual se asienta que se recibió la propuesta para la Creación del Organismo Superior de Control del Sistema de la Integración Centroamericana (OSC-SICA),
2007	Se firma el acuerdo Marco para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana
2007	Se adopta la Política Agrícola Centroamericana (PACA) por los ministros de agricultura por la XXXI Reunión Ordinaria de jefes de Estado y de Gobierno los países del SICA el 12 de

	Diciembre.
2008	Se aprueba una Agenda Estratégica Social del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que permita establecer acciones más concretas para lograr los objetivos planteados.
2010	Se planteó un relanzamiento del proceso de Integración Centroamericana durante la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y gobierno de los países miembros del SICA.
2011	Se aprueba la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) por los Jefes de Estado de Centroamérica, México y Colombia.
2013	Se suscribe la Declaración de San José en el marco de la XLI Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA; entre los acuerdos destaca la incorporación plena de República Dominicana al organismo
2013	Se firma la Resolución sobre Reformas del SICA en la XLI Reunión ordinaria de Jefes de Estado y gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)
2013	Se firma el Acuerdo Regional para la creación de las Comisiones Nacionales de Seguridad Fronteriza (SEFRO)
Fuente: Sitio oficial del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); CEPAL (2012b); SIECA (2010)	

Dichas iniciativas tuvieron un primer momento relevante en la reunión de Presidentes realizada en La Antigua, Guatemala, en junio de 1990,¹⁸³ de la cual resultó la *Declaración de Antigua* y el *Plan de Acción Económico de Centroamérica*. En la *Declaración* acordaron “Impulsar el desarrollo sostenido de Centroamérica mediante una estrategia conjunta hacia afuera, estableciendo mecanismos de consulta y coordinación para fortalecer la participación de nuestras economías en el comercio internacional”, así como “Impulsar un proceso a nivel nacional y regional que permita acelerar la reconstrucción y transformación de las estructuras productivas y tecnológicas de los países centroamericanos, como base para una reinserción eficiente y dinámica de la región en el mercado mundial, que se traduzca en el bienestar social de nuestros pueblos” [Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, 1990a]. Por su parte, en el *Plan de Acción*, el primer punto era “iniciar a la brevedad el análisis y estudio de los instrumentos jurídicos e institucionales de la integración, a fin de crear un nuevo marco jurídico y operativo para la misma”, y en un punto posterior se instruía a los Ministros responsables de integración y desarrollo regional “para presentar [...] en un plazo no mayor de tres meses [...] un programa y su correlativa calendarización de los niveles arancelarios que irán estableciéndose”. [Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, 1990b]

Al año siguiente, en diciembre de 1991, se constituyó el “Sistema de la Integración Centroamericana” (SICA), al firmarse el Protocolo de Tegucigalpa que modificó la Carta de la ODECA de 1962, por parte de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, sumándose Belice como Estado Miembro en diciembre del año 2000 y República Dominicana como Estado Asociado en diciembre de 2003. Para dicho Sistema,

¹⁸³ El antecedente inmediato de la reunión de Antigua, y de los acuerdos allí tomados, fue la reunión presidencial previa realizada en Nicaragua en abril de 1990, en la que se emitió la *Declaración de Montelimar*, uno de cuyos acuerdos era: “Que la consolidación de la democracia, una vez superados los obstáculos a la paz, exige enfrentar con decisión el desafío económico y, en consecuencia, deciden que la próxima cumbre analice fundamentalmente: a) La reestructuración, fortalecimiento y reactivación de la integración económica regional; b) La evolución hacia un sistema productivo integrado a nivel de la región; c) El replanteamiento de la problemática de la deuda externa; y d) Una mejor distribución de los costos sociales del necesario ajuste de las economías.” [Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, 1990]

definido en el Protocolo como “el marco institucional de La Integración Regional de Centroamérica”, se identificaron un conjunto de principios, entre ellos “La gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica, sustentado en el desarrollo regional armónico y equilibrado; y el tratamiento especial a países miembros de menor desarrollo relativo; la equidad y reciprocidad; y la Cláusula Centroamericana de Excepción”, así como “La globalidad del proceso de integración y la participación democrática, en el mismo, de todos los sectores sociales”.

Como órganos del SICA se definieron la Reunión de Presidentes –“órgano supremo”–, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General, precisándose las atribuciones de cada uno de ellos. Además, el Protocolo identificó como parte del Sistema “la Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia de la República”, el Parlamento Centroamericano, la Corte Centroamericana de Justicia –cuyo Estatuto “deberá ser negociado y suscrito por los Estados Miembros dentro de los noventa días posteriores a la entrada en vigor del presente Protocolo”¹⁸⁴– y el Comité Consultivo que “estará integrado por los sectores empresarial, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano” [Presidentes de Centroamérica, 1991]

El relanzamiento y reformulación del MCCA, tuvo su definición principal en el *Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana*, conocido como Protocolo de Guatemala, suscrito en octubre de 1993, el cual consistía en cuatro Títulos:

- En el título I, “Conceptualización del proceso de integración económica centroamericana”, se planteaba que “Los Estados Parte se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana”, definiendo para ello varios fundamentos referidos, entre otros puntos, a que “La integración económica regional es un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente a la economía internacional”; “La integración económica se define como un proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas” y a que “El proceso de integración económica se impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas, negociaciones comerciales extrarregionales, infraestructura y servicios, con el fin de lograr la concreción de las diferentes etapas de la integración.”
- El Título II, “Objetivos y principios de la integración económica centroamericana”, en el cual se identificaba al “Sistema de Integración Económica”, asignándole como objetivo básico “alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, [...] mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional”, y agregando a continuación: “Para la consecución de este objetivo básico, los Estados se comprometen a buscar consistentemente el equilibrio

¹⁸⁴ En diciembre de 1992, se suscribió dicho Estatuto, en el cual se define que “La Corte Centroamericana de Justicia es el Órgano Judicial principal y permanente del “Sistema de la Integración Centroamericana”, cuya jurisdicción y competencia regionales son de carácter obligatorio para los Estados” y se identifican las competencias de la Corte. [Presidentes de Centroamérica, 1992]

macroeconómico y la estabilidad interna y externa de sus economías, mediante la aplicación de políticas macroeconómicas congruentes y convergentes”.

- El Título III, “Alcances del proceso de integración económica centroamericana”, en el cual se establecían compromisos en tres ámbitos. Respecto de “el perfeccionamiento de los diferentes estadios del proceso de integración económica”, entre los compromisos se incluía: “perfeccionar la zona de libre comercio”; “perfeccionar el Arancel Centroamericano de Importación”; “coordinar y armonizar sus relaciones comerciales externas, hasta llegar a adoptar una política conjunta de relaciones comerciales con terceros países”; “constituir una Unión Aduanera entre sus territorios”; “procurar la libre movilidad de la mano de obra y del capital en la región”; y, “la armonización de las políticas macroeconómicas, especialmente la monetaria y fiscal” para realizar progresivamente “la integración monetaria y financiera”. En relación al “perfeccionamiento de las políticas sectoriales”, los compromisos se referían, entre otros puntos, a: “fomentar y desarrollar los instrumentos necesarios para la consecución de una política regional en materia turística”; “ejecutar gradualmente una política agrícola centroamericana”; y, en el sector industrial “estimular la modernización del aparato productivo a fin de mejorar su eficiencia y promover la competitividad de los países”, con un artículo posterior por el cual se derogaban “el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración; el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial; el Protocolo Especial sobre Granos”¹⁸⁵. En relación al tercer ámbito, “mejoramiento de la productividad en el proceso de integración”, los compromisos eran, entre otros, “adoptar estrategias convergentes para aumentar la competitividad”, “establecer estrategias convergentes para promover la formación de los recursos humanos”, “ejecutar una estrategia regional para procurar la incorporación de la ciencia y la tecnología en el proceso productivo”.
- El Título IV, “Aspectos Institucionales”, definía para el Subsistema de Integración Económica Centroamericana 4 “órganos”, 3 “órganos técnico administrativos” y 3 instituciones. Los órganos son el Consejo de Ministros de Integración Económica, el Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica, el Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica y el Comité Ejecutivo de Integración Económica; los órganos técnico administrativos son la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano, la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano y la Secretaría de Integración Turística Centroamericana; y, las instituciones son el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Instituto Centroamericano de Administración Pública y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial. A ellos, se sumaba el Comité Consultivo de Integración Económica.

Posteriormente, se han introducido distintos cambios en la estructura institucional, particularmente en 1997 y en el lapso 2004-2008, con lo cual la estructura que actualmente

¹⁸⁵ Al respecto, en SIECA *et. al.* [2010: 52] se señala: “La trascendencia de las derogaciones reside en el hecho de que se da por terminado el período de integración basado en el modelo de desarrollo por medio de la industrialización derivada de la sustitución de importaciones y abiertamente se inaugura el período de integración basado en el modelo de desarrollo por medio de la inserción de las economías de los Estados Miembros en el mercado mundial”.

tiene el MCCA-SICA es la que se presenta en el Cuadro 2 del Anexo. Allí se puede ver, que respecto de lo definido en el Protocolo de Tegucigalpa, aunque se mantienen los mismos órganos de gobierno, se han creado 6 órganos técnicos y 14 instituciones complementarias¹⁸⁶. Dichos órganos técnicos son: la Secretaría de la Integración Social Centroamericana; la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano; la Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica; la Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana; la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano; y, la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica y República Dominicana.

En lo que se refiere al Grupo Andino, para el cual se presenta una cronología mínima de los años noventa en adelante en el Cuadro III.22, la modificación del mecanismo adecuándolo al patrón aperturista, tuvo su momento clave en la Reunión de Galápagos celebrada en diciembre de 1989, en la cual los presidentes emitieron la *Declaración de Galápagos*, el *Diseño Estratégico para la orientación del Grupo Andino* y las *Directrices de los Presidentes Andinos en su Reunión de Galápagos*.

CUADRO III.22 PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS EN EL DESENVOLVIMIENTO DE LA COMUNIDAD ANDINA, DESDE LOS AÑOS NOVENTA EN ADELANTE	
1991	Los Presidentes aprueban política de cielos abiertos y profundizan la integración. Se firma el “Acta de Barahona”, que transformó el comercio intrarregional al poner en vigencia la Zona de Libre Comercio (ZLC).
1992	Perú suspende temporalmente su participación en la CAN debido al rápido proceso de liberalización económica que estaba llevando a cabo.
1993	Se inicia el pleno funcionamiento de la Zona de Libre Comercio para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.
1996	Presidentes de los países miembros aprueban el Protocolo de Trujillo (el cual dota de institucionalidad a la estructura actual de la CAN) y el Acuerdo de Cartagena toma el nombre oficial de Comunidad Andina.
1997	Los presidentes deciden introducir reformas al Acuerdo de Cartagena para adaptarlo a los cambios en el ámbito internacional incorporando nuevas figuras a la estructura institucional.
1997	Se aprueba el Protocolo de Sucre que incorpora el capítulo de relaciones externas, comercio de servicios, Miembros Asociados y el tema de asuntos sociales. Se logra un acuerdo para la incorporación gradual de Perú a la Zona Andina de Libre Comercio (Decisión 414).
1998	Se suscribe el Acuerdo de Paz entre Perú y Ecuador, además de un Convenio de Aceleración y Profundización del Libre Comercio.
1999	Se aprueban los Lineamientos de la Política Exterior Común y la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo.
2000	Se suscribe el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena denominado "Compromiso de la

¹⁸⁶ Dichas instituciones son: el Consejo Fiscalizador Regional del SICA; el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central; el Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica; la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano; la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica, Panamá y República Dominicana; la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica; el Ente Operador Regional; el Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento; el Consejo de Institutos de Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana; el Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación; la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos ; la Comisión Trinacional del Plan Trifinio; la Comisión Centroamericana de Estadísticas del Sistema de la Integración Centroamericana; el Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor; y, el Consejo Registral Inmobiliario de Centroamérica y Panamá.

	Comunidad Andina por la Democracia".
2002	Los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Comunidad aprueban la Carta Andina para la Paz y la Seguridad.
2003	Se establece por mandato presidencial, en Quirama, Colombia, el Plan Integrado de Desarrollo Social según el cual se prioriza la integración, la cohesión social y la lucha contra la pobreza.
2003	Los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, junto con Colombia, Ecuador y Venezuela, miembros de la CAN, suscriben en el marco de la ALADI un Acuerdo de Complementación Económica mediante el cual establecieron una zona de libre comercio vigente a partir del 1 de julio de 2004.
2003	Se firma del Acuerdo de diálogo político y cooperación entre la UE y la Comunidad Andina.
2004	Se aprueba el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) para impulsar el desarrollo social y afrontar conjuntamente la pobreza, exclusión y desigualdad social en la región.
2006	La Zona de Libre Comercio Andina (ZLCA) quedó plenamente configurada y perfeccionada, cuando Perú culminó el proceso de desgravación arancelaria y completó su incorporación plena a dicha Zona.
2006-IV	Venezuela anuncia su salida del Acuerdo de Cartagena, la cual se concretará cinco años después del anuncio.
2007	Durante la Cumbre de Tarija, los Presidentes de los Países de la CAN acordaron impulsar una Integración Integral que abarque los aspectos sociales, culturales, económicos, políticos, ambientales y comerciales.
2007	Se Modifica el Convenio Constitutivo de la CAF, permitiendo la incorporación de otras naciones latinoamericanas y caribeñas. Pasa a llamarse CAF, Banco de Desarrollo de América Latina.
2008	Se establece el primer mecanismo financiero comunitario de la CAN, al aprobarse el Reglamento del Fondo para el Desarrollo Rural y la Productividad Agropecuaria.
2010	Cancilleres de los miembros de la CAN aprueban un Programa Regional para garantizar la seguridad y Soberanía alimentaria y nutricional.
2011 VII	Los Ministros del área social de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú aprueban los Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES) y la Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social.
2011	Se realizó la Cumbre de Lima en la cual los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú acordaron fortalecer y dar un renovado dinamismo al proceso andino de integración a través de una revisión de la estructura institucional y funcionamiento del Sistema Andino de Integración.
2011 VII	Se aprueba el Plan de Implementación de la Agenda Estratégica Andina.
2012	Los países de la CAN aprueban la Agenda Ambiental Andina 2012-2016 que marca en ese ámbito las acciones conjuntas para los próximos cinco años.
Fuente: Sitio web oficial de la Comunidad Andina	

De los tres documentos suscritos en Galápagos, nos interesa destacar el *Diseño Estratégico*, que en su primera parte titulada “Visión global del diseño estratégico”, en el apartado dedicado al “diagnóstico de la situación actual”, planteaba que “La falta de eficiencia económica interna para elevar el nivel de vida y lograr el crecimiento sostenido, y la falta de competitividad para asegurar una presencia internacional moderna y dinámica, constituyen dos preocupaciones centrales de los Países Miembros en el momento actual y que seguirán gravitando decisivamente en el futuro previsible” y agregaban: “se observa una tendencia general a la apertura de las economías, que busca, entre otras cosas, exponer el aparato productivo a los rigores de la competencia e inducir mayores niveles de competitividad. Esta tendencia, a su vez, conlleva la necesidad de desarrollar considerables esfuerzos de modernización y reestructuración, no sólo a nivel de las unidades de producción sino también del aparato productivo en su conjunto. Concretamente, el proceso de integración subregional no logra aún acompañar el dinamismo del entorno internacional.”

En ese mismo apartado, se agregaba que: “[los] beneficios de la integración andina sobre la eficiencia y competitividad de la actividad productiva y comercial de los Países Miembros se ampliarán considerablemente si se acelera la consolidación del mercado ampliado subregional. Este perfeccionamiento no debe contraponerse con la tendencia a la liberalización comercial y apertura externa que ahora se observa en los países andinos. La consolidación del espacio económico andino debe servir para encauzar esa tendencia en función de los intereses fundamentales del desarrollo subregional, pues la progresiva eliminación o desmonte de restricciones al comercio de bienes y servicios y a la libre circulación de factores de producción, puede contribuir a la creación de un clima más propicio para la competencia y el desarrollo empresarial en la Subregión, lo que a su vez facilita la conquista de terceros mercados.”

Y más adelante, al definir como uno de los dos grandes objetivos del Diseño Estratégico el “consolidar el espacio económico andino”, planteaban que “El espacio económico subregional debe ser un contexto competitivo, en el que rija la lógica del mercado, salvo una razonable protección frente a las importaciones provenientes de terceros países y el tratamiento preferencial a los Países Miembros de menor desarrollo relativo, basado en esquemas compatibles con la aceleración del proceso de integración.” [Presidentes de la Comunidad Andina, 1989]

En suma, el cambio de los sentidos asignados a la integración, y su sujeción al modelo aperturista quedó claramente plasmado a partir de la Reunión de Galápagos. Al respecto, en la propia página web oficial de la Comunidad se dice: “Del modelo de ‘sustitución de importaciones’ predominante en los setenta, que protegía la industria nacional con altos aranceles, se pasó al modelo abierto a finales de los ochenta. En la reunión de Galápagos (1989), los mandatarios andinos aprobaron el Diseño Estratégico y el Plan de Trabajo donde se plasma el nuevo modelo”

En palabras de Salgado [1993]: “La comparación con los que fueron los rasgos originales del Acuerdo de Cartagena demuestra que el cambio de la fórmula fue completo: el Acuerdo de Cartagena actual, aun cuando mantiene en la forma ciertas características originales, es ahora un típico instrumento de la integración comercial clásica, que fue justamente el concepto que intentó superar el Acuerdo original de 1960. Inclusive en cuanto a las instituciones, hay una tendencia a volver a la omnipotencia de los representantes gubernamentales. [...] Ese es también un rasgo de la integración comercial clásica, que puede prescindir de instituciones fuertes, dada la primacía del funcionamiento automático del mercado.”

Entre las distintas medidas que después de la Reunión de Galápagos fueron reforzando el nuevo rumbo de la integración, interesa destacar, las referidas al tratamiento del capital extranjero. En el *Acta de la Paz*, que se emitió en la reunión presidencial de noviembre de 1990, los firmantes “Constataron con beneplácito la convergencia creciente entre las políticas económicas de los países andinos, en la búsqueda de una mayor eficiencia y competitividad de sus economías, mediante la liberalización y apertura al comercio y la inversión internacionales, en la línea de los intereses de nuestros países, y la implantación de una racionalidad económica fundada en la iniciativa privada, en la disciplina fiscal y en un Estado redimensionado y eficaz”, y entre las directrices que definieron se incluyó que “Con el fin de remover los obstáculos para la inversión extranjera e incentivar la libre

circulación de capitales subregionales, determinan modificar las normas comunitarias relativas a la Inversión Extranjera, y al Régimen de las Empresas Multinacionales Andinas, [...] en especial en lo referente al aprovechamiento del Programa de Liberación por parte de empresas extranjeras. [Presidentes de la Comunidad Andina, 1990a]

Sobre esa base, en marzo de 1991 mediante la Decisión 291 la Comisión del Acuerdo de Cartagena derogó la Decisión 220, que a su vez en 1987 había sustituido a la Decisión 24, con lo cual en los hechos desapareció cualquier intento de régimen común hacia el capital extranjero, y el tratamiento –y las facilidades otorgadas– a dicho capital quedó a criterio de cada gobierno.

Lo último a destacar respecto al desenvolvimiento del Grupo Andino desde los años 90, se refiere, por una parte, a que en 1990 se incorporó a la estructura de dicho Grupo el Consejo Presidencial Andino, estableciendo que dicho Consejo “evaluará, impulsará y orientará la integración y concertará acciones en asuntos de interés común” y que sus directrices “serán incorporadas por la Comisión al ordenamiento jurídico” del Acuerdo de Cartagena [Presidentes de la Comunidad Andina, 1990]; y por otra parte, en 1996, a través del *Protocolo modificador del acuerdo de integración subregional* andino, conocido como Protocolo de Trujillo, se creó la “Comunidad Andina” y el “Sistema Andino de Integración”, estableciendo que dicho sistema “tiene como finalidad permitir una coordinación efectiva de los órganos e instituciones que lo conforman, para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y consolidar y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración” [Presidentes de la Comunidad Andina, 1996].

La actual estructura de la Comunidad Andina se presenta en el Cuadro 3 del Anexo, en el cual se puede ver que dicha estructura está constituida por las 3 Organizaciones intergubernamentales que ya hemos señalado –el Consejo Presidencial como órgano máximo y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina como Órganos de dirección y decisión– y por las Organizaciones comunitarias: el Tribunal de Justicia como órgano jurisdiccional, el Parlamento Andino como órgano deliberante, la Secretaría General como órgano ejecutivo y de apoyo técnico, la CAF, el Fondo Latinoamericano de Reservas, el Organismo Andino de Salud, y la Universidad Andina Simón Bolívar. A ellas, se agregan 4 instancias de participación de la sociedad civil¹⁸⁷ y un conjunto de varias decenas de Consejos, Comités y otros mecanismos como instancias asesoras.

En lo que respecta al desenvolvimiento de la CARICOM –de la cual en el Cuadro III.23 se presenta una cronología mínima de los años 90 en adelante–, la línea central de cambios en la Comunidad desde hace ya tiempo ha estado definida por el avance hacia el “Mercado y Economía Únicos” (CSME, por sus siglas en inglés).

CUADRO III.23 PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS EN EL DESENVOLVIMIENTO

¹⁸⁷ El Consejo Consultivo Empresarial, el Consejo Consultivo Laboral, el Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas y la Mesa Andina para la Defensa de los Derechos del Consumidor

DE LA CARICOM, DESDE LOS AÑOS NOVENTA EN ADELANTE	
1990	Es presentado el documento titulado “Tiempo para la Acción”. Elaborado por la West Indian Comité, dicho documento sirvió de guía para realizar una revisión general del funcionamiento de CARICOM.
1990	Se aprueba la Declaración de Kingston; con la cual se acuerda crear un mecanismo regional de seguridad contra las agresiones a la soberanía de los Estados miembros.
1991	Se realizó la Conferencia Económica Regional del Caribe (Caribbean Regional Economic Conference). La Conferencia culminó en el Consenso de Puerto España (Port of Spain Consensus) con recomendaciones generales tendientes al desarrollo del Caribe más allá del año 2000.
1991	La Comisión de las Indias Occidentales publica en Barbados el informe "Time for Action", que propone la creación de la Comisión del CARICOM antes de enero de 1993.
1993	Se acuerda un Plan de Acción para la Cooperación entre la Comunidad del Caribe, Surinam y el Grupo de los Tres
1994	Se firma el Acuerdo sobre comercio y cooperación económica y técnica entre la CARICOM y Colombia, en el cual participaron doce de los miembros de la Comunidad.
1995	Suriname se convirtió en el Estado miembro número 14 de la Comunidad del Caribe y 13 del Mercado común
1997-VII	Se suscribe y aprueba el Protocolo I: Chaguaramas con el cual se reestructuran Órganos e Instituciones de la Comunidad
1997	Los países miembros suscribieron el Protocolo II para el cual busca la liberalización total de la inversión dentro del espacio de CARICOM.
1998	Se firma el Acuerdo Concerniente al Fondo de Inversión del Caribe
1998	Se suscribe el Protocolo III titulado Política Industrial y el Protocolo V sobre Política Agrícola
1999	Se suscribe el Consenso de Chaguaramas, dentro del cual se acordó el Establecimiento de un Fondo de Inversión para el Caribe que provea e invierta capital y liquide valores
2000	Se suscribe el Protocolo IX: Solución de Controversias
2001	Se firma el Tratado de Chaguaramas Revisado por el que se establece la Comunidad del Caribe con inclusión del Mercado y la Economía Únicos (CSME) de la CARICOM. Se firma el Acuerdo que Establece la Corte de Justicia del Caribe
2002	Se concreta el “Mercado y Economía Únicos”, el cual se constituye como elemento ordenador del conjunto de las actividades de la Comunidad.
2002	En 1998 Haití adquiere su adhesión provisional, sin embargo es hasta 2002 que ingresa a CARICOM, convirtiéndose en el primer país de habla francesa en ser miembro pleno.
2003	Durante la XXIV Reunión de la Conferencia de los Jefes de Gobierno, fue aprobada la Declaración de Rose Hall sobre “Gobernabilidad Regional y Desarrollo Integral”. Esta define prioridades de tipo social y económico en la región caribeña.
2008	Se firma el Acuerdo sobre la Operación del Fondo de Desarrollo de la CARICOM
2008	Entra en vigor el Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea, cuyo objetivo es la promoción del desarrollo sostenible en los países del CARIFORUM
2009	Se firma la declaración de Liliendaal, para limitar los efectos de la crisis financiera global y reformar el sector financiero en la subregión.
Fuente: Sitio web oficial de la Comunidad del Caribe; Müllerleile (1995)	

En la decisión de avanzar hacia la CSME, el momento clave estuvo dado por la Décima Reunión de la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe, realizada en

Granada en julio de 1989, en la cual la revisión del Tratado de Chaguaramas y la definición básica de la Economía y Mercado Únicos quedó plasmada en la *Declaración y Programa de Trabajo de Grand Anse para el Avance del Movimiento de Integración*. En dicho documento, los firmantes se declaran “movidos por la necesidad de trabajar de manera expedita en conjunto para profundizar el proceso de integración y fortalecer la Comunidad del Caribe en todas sus dimensiones para responder a los retos y las oportunidades que presentan los cambios en la economía global”, y “decididos a trabajar en pro de la creación, en el menor tiempo posible, de un mercado y economía únicos de la Comunidad del Caribe”, y definen “un programa de trabajo y las iniciativas específicas que deben ejecutarse en los próximos cuatro años”, esto es, “a más tardar el 4 de julio de 1993”.

En el cuerpo de la Declaración se incluyeron un conjunto de compromisos, casi todos ellos con fechas cercanas de cumplimiento, referidos, entre otros puntos, a: la revisión de los instrumentos definidos en el Tratado de Chaguaramas, como son el Arancel Externo Común, las normas de origen y el esquema armonizado de Incentivos Fiscales; la firma del Acuerdo que establece el Régimen de Programación Industrial; la promulgación de la legislación necesaria para dar efecto a dicho Régimen; un régimen para la circulación de capitales; el trabajo técnico para comenzar el establecimiento de un Fondo Regional de Capital; el restablecimiento del Fondo Multilateral de Compensación; nuevos acuerdos para intensificar las consultas y la cooperación en materia monetaria, financiera y cambiaria; acuerdos para la libre circulación de personal calificado y profesional; y, un mayor esfuerzo colectivo para la representación conjunta en las negociaciones económicas internacionales.

Así también, la declaración incluía otros compromisos, referidos al establecimiento de una Asamblea de Parlamentarios de la CARICOM, la eliminación de requisitos de pasaporte para el movimiento de personas de la Comunidad dentro de ella y la eliminación de la exigencia de permisos de trabajo para ciudadanos de la CARICOM empezando con algunas actividades. [Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM, 1989]

La Declaración, además, se acompañaba con 9 Protocolos, referidos a las siguientes Áreas: (i) instituciones y estructuras; (ii) establecimiento, servicios y capital; (iii) política industrial; (iv) política comercial; (v) política agrícola; (vi) política de transporte; (vii) países, regiones y sectores con desventajas; (viii) política de competencia, protección al consumidor, subsidios y dumping; y (ix) resolución de controversias.

Con esos nueve Protocolos, más los contenidos del cuerpo de la Declaración y otros Protocolos referidos a temas tales como el comercio electrónico, la contratación pública y el comercio de mercancías de las zonas francas, en 2001 se firmó el *Tratado de Chaguaramas revisado por el que se establece la Comunidad del Caribe con inclusión del Mercado y la Economía Únicos de la CARICOM*, el cual consta de 240 artículos distribuidos en el Preámbulo y 10 capítulos [Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM, 1989]. Desde ese entonces, se ha mantenido el objetivo de avanzar hacia el CSME, y el 1 de enero de 2006 el componente de mercado único de la CSME se concretó con la participación de Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tobago, a los cuales en julio de ese año se sumaron los demás Estados miembros de la CARICOM, excepto Bahamas y Haití que no están en el CSME, y Montserrat, que por ser dependencia británica debe esperar la autorización correspondiente desde el Reino Unido.

En el Cuadro 4 del Anexo se presenta la estructura actual de la CARICOM. En él se ve que como órganos principales, se mantiene a la Conferencia y al Consejo definidos desde el Tratado de Chaguaramas, así como a la Secretaría de la Comunidad como órgano administrativo principal.

Además, la actual estructura de la Comunidad incluye los consejos ministeriales – conformados por el Consejo para el Desarrollo Económico y Comercial, el Consejo para las Relaciones Exteriores y de la Comunidad, el Consejo para el Desarrollo Humano y Social, y el Consejo para la Planificación Financiera–, los Comités de Asuntos Legales, de Presupuesto y de Gobernadores de Bancos Centrales, un total de 10 “instituciones”¹⁸⁸ y 5 “instituciones asociadas”: el Banco Caribeño de Desarrollo; el Instituto Caribeño de Leyes; la Universidad de Guayana; la Secretaría de la Organización de Estados del Caribe Oriental; y, la Universidad de las Indias Occidentales

En lo que se refiere al desenvolvimiento de la ALADI desde los años noventa en adelante –de lo cual se presenta una cronología en el Cuadro III.24–, lo que interesa destacar en primer lugar es que si bien sus países miembros han estado a la cabeza de la disminución de barreras en el comercio intrarregional, ello en buena medida fue ocurriendo con bastante independencia respecto de las estructuras, normas y ritmos de funcionamiento de la Asociación, aunque formalmente se ubicaban en el interior de ella al amparo del criterio de multiplicidad y de la aceptación de los "Acuerdos de Alcance Parcial" que según ya vimos son componentes del TM80. Así, aunque los avances logrados en el MERCOSUR, el Grupo Andino, etc., han sido "absorbidos" por la Asociación, dado que corresponden a países que son miembros de la ALADI y ella es depositaria de los Acuerdos entre sus miembros, en buena medida dichos avances han respondido a dinámicas subregionales, involucrando muy escasamente a la relación entre los distintos esquemas, y en esos avances la propia Asociación ha tenido un papel más bien secundario

CUADRO III.24 PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS EN EL DESENVOLVIMIENTO DE LA ALADI, DESDE LOS AÑOS NOVENTA EN ADELANTE	
1990	Se suscribe la Declaración de Caracas el 12 de octubre, en la reunión de Jefes de Estado del Grupo de Río, en dicha declaración se establecen mandatos para la actividad futura de la ALADI en lo concerniente a una evaluación de la Organización, para determinar las medidas necesarias que alcancen la flexibilidad y eficacia que requieren las actuales perspectivas de la integración latinoamericana.
1991	Se modifica el Acuerdo de Santo Domingo y se incorpora el Programa Automático de Pagos (PAP).
1994	Se suscribe en la Primera Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros, en Cartagena de Indias, el “Protocolo Interpretativo del Artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980”, que permitió a los países miembros solicitar la suspensión de las obligaciones establecidas en dicho artículo a cambio del compromiso de negociar compensaciones con los restantes países miembros que se sintieran afectados.

¹⁸⁸ La Agencia Caribeña de Repuesta de Emergencia a Desastres; el Instituto Meteorológico Caribeño; la Organización Meteorológica Caribeña; la Corporación Alimenticia del Caribe; el Instituto de Salud Ambiental del Caribe; el Instituto de Investigación y Desarrollo Agrícola; el Centro Regional del Caribe para la Educación y Capacitación en Salud Animal y Capacitación para los Asistentes en Salud Pública Veterinaria; la Asociación de Parlamentarios de la Comunidad del Caribe; el Centro Caribeño para la Administración del Desarrollo; el Instituto Caribeño de la Alimentación y la Nutrición y la Corte de Justicia del Caribe.

1999	Se adhiere Cuba como país miembro de la ALADI.
2004	Se adoptan una serie de resoluciones en el seno de la Asociación, que marcan un nuevo rumbo en los objetivos políticos, entre ellas destacan la 59, 60 y 61.
2011	Nicaragua ingresa a la ALADI en la Decimosexta Reunión del Consejo de Ministros (Resolución 75 (XVI), iniciando la negociación y el proceso de cumplimiento respecto de las condiciones establecidas para constituirse en país miembro de la Asociación.
2012	Se adhiere el decimotercer país a la ALADI: Panamá.
Fuente: Sitio web oficial de la Asociación Latinoamericana de Integración.	

Incluso, en una perspectiva general, con el correr de los años noventa, fueron quedando al descubierto un conjunto de diferencias entre el funcionamiento de la ALADI y los nuevos rumbos seguidos por la integración regional, diferencias que tenían un carácter obligado si se tiene presente que, en varios sentidos –y a pesar distintos problemas en su creación y funcionamiento, que más arriba hemos mencionado–, la ALALC/ALADI se constituyó en una expresión de los principios generales que guiaban a la integración regional, plasmándose en ella rasgos importantes de la “integración ISI”.

Bajo ese marco, en la medida en que desde comienzos de los años noventa tomaba bríos el nuevo impulso integrador en la región, fue quedando al descubierto un "desfase" entre por una parte el funcionamiento de la ALADI, y por la otra el nuevo rumbo del desarrollo latinoamericano y los nuevos roles asignados en ese rumbo a la integración. A nuestro juicio, las expresiones de ese desfase se centraron en el hecho de que la ALADI agrupa a un elevado número de países, y en la integración de los 90 se puso de manifiesto una preferencia explícita de los gobiernos por multiplicar acuerdos de carácter bilateral o que involucren a pequeños grupos, según veíamos en los cuadros con la información de los Cuadros III.18 y III.19 referida a los tratados de libre comercio firmados por países de la región.

Dicha preferencia de los gobiernos, implicó que la preocupación de que los distintos esquemas confluyeran en una integración a nivel regional prácticamente desapareció, y lo que se impuso fue un criterio de “integraciones parciales”, con lo que la "progresiva multilateralización" de los acuerdos prevista en el Tratado de Montevideo 80 permaneció hasta hace muy poco como un tema del todo pendiente, a lo cual también ayudó el que en el propio texto del Tratado no se hayan establecido mecanismos de ningún tipo para asegurar su cumplimiento.

Así, no es extraño que los múltiples llamados desde la Secretaría de la ALADI para impulsar la Preferencia Arancelaria Regional y para crear un Espacio de Libre Comercio no hayan tenido éxito, que la Conferencia de Evaluación y Convergencia de la Asociación haya tenido un funcionamiento irregular¹⁸⁹ y que, en el extremo opuesto, los Acuerdos

¹⁸⁹ Dicha Conferencia, que es uno de los órganos políticos de la Asociación, según el TM80 “tiene a su cargo, examinar el funcionamiento del proceso de integración en todos sus aspectos, propiciar la convergencia de los acuerdos de alcance parcial procurando su multilateralización progresiva y promover acciones de mayor alcance en materia de integración económica” [ALADI, 1980]. El más reciente de los periodos de trabajo de la Conferencia inició en octubre de 2009, con el mandato expreso de presentar “propuestas y lineamientos para la adopción de un Programa para la conformación progresiva de un Espacio de Libre Comercio en la ALADI” [Consejo de Ministros de la ALADI, 2009], y poco después se declaró un cuarto intermedio de las sesiones plenarias que dura hasta la fecha. El Presidente de la Conferencia, al informar en agosto de 2011

Alcance Parcial –y, dentro de ellos, particularmente los de Complementación Económica– se hayan multiplicado en el seno de la ALADI.¹⁹⁰

A nuestro juicio, y según veremos en el siguiente capítulo, es sólo en los años recientes que la integración tiende a tomar un carácter más regional, plasmado a través de los nuevos mecanismos, y en ese contexto tanto la “multilateralización” de lo que hoy existe, como la propia ALADI, pueden adquirir una presencia mucho mayor a la de las décadas previas.

También respecto al desenvolvimiento de la ALADI, otro punto que interesa destacar se refiere a las modalidades de funcionamiento y al desempeño del mecanismo de pagos de la Asociación, cuya creación y desempeño hasta fines de los años setenta mencionamos en un apartado anterior. Como derivación de la firma del TM80, el *Acuerdo de México* fue reemplazado en la ALADI por el *Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos* (CPCR), el cual fue suscrito el 25 de agosto de 1982 por el Consejo para Asuntos Financieros y Monetarios, integrado por las autoridades de los Bancos Centrales, y que había sido creado un año antes, y desde esa fecha se le han ido incorporando distintos protocolos, por ejemplo referidos a un Programa Automático de Pagos en 1991, a un mecanismo de pagos para triangulación comercial en 1992, a solución de controversias en 1994, y a los propios contenidos del Convenio en 1998 y 2006 .

Bajo su forma actual, el funcionamiento del CPCR se rige por las resoluciones del Consejo para Asuntos Financieros y Monetarios¹⁹¹ y por las normas y Reglamento del *Convenio*, y éste en la actualidad es un mecanismo conformado por los Bancos Centrales de doce países, mediante el cual esos Bancos establecen entre sí líneas de crédito en dólares y aplican un sistema de compensación de los saldos que registren las cuentas de cada uno de ellos, pudiendo dichos Bancos restringir de acuerdo a necesidades internas, tanto las operaciones canalizables como los instrumentos utilizables. Entre sus propósitos, el *Convenio* pretende agilizar la realización de pagos, intensificar las relaciones económicas entre los países miembros de la ALADI, reducir la utilización de divisas entre los participantes, estimular las relaciones financieras entre los miembros de la Asociación y promover la integración regional. [Bancos Centrales de los países de la ALADI; 2013]

acerca de las diferencias que han impedido retomar los trabajos en plenario, planteaba: “Entre los aspectos que han revestido de mayor complejidad, resulta necesario señalar que algunas de las mayores diferencias que se perciben, y esta no es una discusión nueva al interior de la ALADI, giran en torno a las distintas visiones respecto a la manera de abordar desde una perspectiva regional la apertura de los mercados, y dar cumplimiento al mandato contenido en el TM80 de lograr la convergencia progresiva de los acuerdos de alcance parcial, en función del establecimiento de un mercado común latinoamericano, con ciertas metas y plazos”. [Presidente de la Conferencia de Evaluación y Convergencia, 2011]

¹⁹⁰ Los países miembros de la ALADI, en los últimos 21 años han suscrito entre ellos 38 Acuerdos de Complementación Económica, contados desde el AAP.CE N°2 entre Brasil y Uruguay firmado en diciembre de 1982, hasta el AAP.CE N° 71 entre Cuba y Panamá depositado en mayo de 2013.

Al respecto en un documento de mediados de los años noventa, la CEPAL hacía el siguiente balance: “En definitiva, todo indica que el concepto de convergencia que prevé el Tratado ha sido sobrepasado por el gran número de acuerdos de alcance parcial suscritos en el seno de la ALADI, lo que hace difícil su ‘multilateralización progresiva’.” [CEPAL, 1994: 3]

¹⁹¹ Además de dicho Consejo, los otros órganos encargados de la administración del Convenio son la “Comisión” a cargo de conocer de los asuntos de naturaleza técnica y formular recomendaciones, y la “Secretaría”, encargada de prestar al Consejo y a la Comisión el apoyo técnico, administrativo y de coordinación necesario para su funcionamiento.

El CPCR se compone de dos elementos principales: un mecanismo de compensación multilateral de pagos y un sistema de garantías. La compensación es un procedimiento por el cual se liquidan periódicamente y en forma multilateral los saldos de los débitos del periodo más los intereses generados por dichos débitos. La compensación se hace por periodos cuatrimestrales que concluyen el último día hábil de los meses de abril, agosto y diciembre de cada año. La compensación resulta de los pagos derivados del comercio de los países miembros y de las transacciones de bienes y servicios efectuadas por personas residentes, por lo que al fin del cuatrimestre sólo se transfiere o recibe, dependiendo de si el saldo es deficitario o superavitario, el remanente del Banco Central de cada país con los demás Bancos Centrales.

Por su parte, el sistema de garantías prevé la convertibilidad de monedas nacionales a dólares, la transferibilidad de los dólares a través del mecanismo y el reembolso entre los bancos centrales de las operaciones cursadas por el Convenio. La canalización de pagos haciendo uso del Convenio es voluntaria y los operadores económicos solicitan a un banco comercial autorizado que sus operaciones se cursen por él, con lo cual tienen derecho a los beneficios y garantías que el Convenio ofrece.

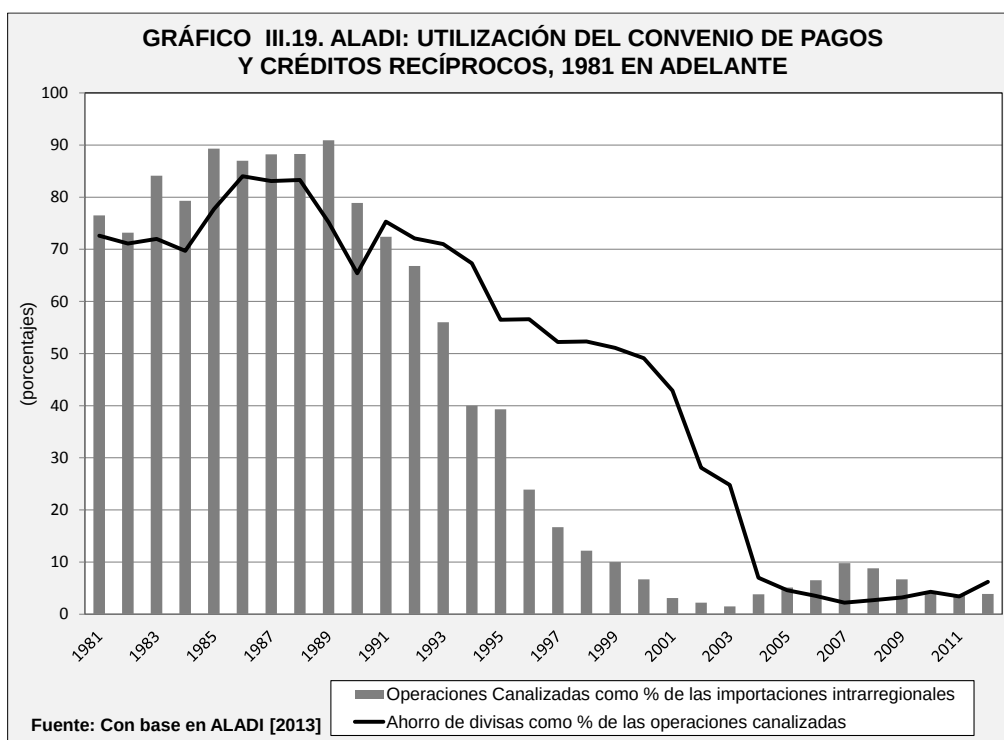
Por el CPCR pueden ser cursados los pagos de operaciones de comercio de bienes así como los servicios y gastos relacionados con las mismas, siempre que las mercancías sean originarias de uno de los países miembros. De la misma forma, pueden ser cursados los pagos de operaciones directas de distinta naturaleza no asociadas al comercio de bienes que se realicen entre personas residentes en dichos países como son las órdenes de pago, los giros nominativos, las cartas de crédito, los créditos documentarios y las letras con aval bancario, entre otras, siempre y cuando no se trate de operaciones financieras “puras”, esto es, que impliquen una transferencia de fondos no relacionada con una operación comercial.

Los pagos a través del Convenio se realizan mediante los Bancos Centrales de los respectivos países, o bien a través de alguna de las instituciones autorizadas por los mismos. En el marco de operación del Convenio, los saldos negativos que cada uno de los bancos centrales tenga con otro de los bancos centrales devengarán intereses estimados en base a la tasa Libor a cuatro meses, determinada por el promedio aritmético simple del registro de los primeros tres meses y medio de cada periodo, adicionándole un punto porcentual. Los bancos centrales están obligados a garantizar la inmediata convertibilidad a dólares de las monedas nacionales que se entreguen a las instituciones autorizadas para efectuar pagos mediante el Convenio, así como también la transferibilidad de los dólares resultantes de la conversión, cuando dichos pagos sean exigibles.

Para ello, cada banco central establece una línea de crédito recíproco con cada uno de los restantes bancos centrales del Sistema, cuyo monto varía dependiendo del volumen de comercio, y si el límite de una línea es sobrepasado antes del cierre del periodo cuatrimestral, se procede a saldar en divisas el monto en que dicho límite fue rebasado. A ello, se agrega el “Mecanismo de Uso Multilateral de Márgenes de Líneas de Crédito”, cuyo uso requiere un acuerdo entre las partes intervinientes, que permite una sustitución de deudas entre Bancos Centrales, esto es, que un Banco que sobrepasó su línea de crédito respecto de un segundo Banco, pueda cubrir ese saldo recurriendo al margen de crédito que aún posee con un tercer Banco.

En el Gráfico III.9, se presenta información referida a la utilización del CPR para el periodo 1980-2012. Allí se observa que en la segunda mitad de los años ochenta, se alcanzaron niveles máximos de utilización, que implicaron canalizar a través del Convenio cifras de hasta 91 por ciento de las importaciones intrarregionales en 1989, y que en el trienio 1986-88 el ahorro de divisas fuera de un 83 por ciento del comercio canalizado, lo cual ocurrió en el contexto no sólo de la crisis y escasez regional de divisas de los años 80, sino también de escaso desarrollo e internacionalización de los sistemas financieros y de los instrumentos financieros vinculados al comercio internacional en los países de la región.

Luego de alcanzar esos máximos, el uso del CPR disminuyó fuertemente desde los años noventa, hasta alcanzar niveles mínimos, de 1.5% en 2003 para la participación de las operaciones canalizadas en el total de las importaciones intraALADI, y de 2.2% para 2007 en el ahorro de divisas involucrado en dichas operaciones, con algunos años de recuperación pero llegando a niveles que no tienen comparación con las cifras de los años ochenta arriba señaladas.



En esa marcada reducción del uso del CPR han influido diversos factores, los cuales en su mayor parte tienen relación con la situación y cambios ocurridos en las economías participantes del Convenio: el desarrollo y apertura de los mercados financieros, el mayor acceso al crédito internacional en condiciones favorables –incluidos los créditos de financiamiento al comercio–, el incremento de los montos de reservas internacionales; la liberalización de los mercados cambiarios, etc. A esos factores, desde luego que habría que agregar la autonomía otorgada a los bancos centrales, y los objetivos que les han sido asignados, los cuales en muchos casos no van más allá del control de la inflación y en todo caso difícilmente incluyen el facilitar el comercio entre los miembros del CPR.

El deterioro ocurrido en el CPR, ha venido siendo revisado desde hace ya tiempo en el interior de la ALADI; al respecto, además de los informes periódicos de seguimiento del Convenio y de análisis encargados a consultores, la Secretaría ha ido avanzando propuestas sobre posibles cambios en el funcionamiento de dicho Convenio, sin que hasta la fecha se haya llegado a acuerdos que permitan revertir su deterioro.¹⁹² Según veremos en el siguiente capítulo, en las Cumbres y planes de acción vinculados a la creación y desarrollo de la CELAC, ha estado presente lo referido a la revisión y posible reactivación del CPR.

Para terminar, con lo relacionado a la ALADI, en el Anexo 5 se presenta su actual estructura institucional, en la cual se mantienen los órganos políticos creados en el TM80 – el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia y el Comité de Representantes– y la Secretaría General como órgano técnico, a lo que se agregan, como instancias dependientes del Comité de Representantes, 7 Grupos de trabajo¹⁹³ y 13 órganos auxiliares: el Consejo para Asuntos Financieros y Monetarios; la Comisión Asesora de Asuntos Financieros y Monetarios; la Reunión de Directores Nacionales de Aduanas; la Comisión de Asistencia y Cooperación Técnica; el Consejo del Transporte para la Facilitación del Comercio; el Consejo Asesor de Financiamiento de las Exportaciones; el Consejo de Turismo; el Consejo Asesor Empresarial; la Comisión Asesora de Nomenclatura; los Consejos Sectoriales; el Consejo Asesor Laboral; la Comisión Asesora de Valoración Aduanera; y, el Consejo Asesor de Asuntos Aduaneros.

III.3.3.- Libre comercio e integración en el modelo neoliberal: la propuesta de “regionalismo abierto”.

Para concluir el presente capítulo, revisaremos las formulaciones que se desarrollaron en los años 90 sobre la integración regional cuyos cambios hemos descrito, centrando la atención en la propuesta de regionalismo abierto” de la CEPAL, por ser dicha formulación la que tuvo la mayor difusión y a la que los distintos gobiernos fueron declarando su adhesión.

Nos parece conveniente presentar algunas aclaraciones previas, referidas a la ubicación del presente apartado en este capítulo, a la extensión que tiene el apartado y a los planteamientos más generales que la CEPAL desarrolló en los años noventa sobre el desarrollo latinoamericano.

En lo que respecta a la ubicación y extensión del presente apartado, lo que interesa es contrastar en esos dos sentidos el tratamiento que daremos al “regionalismo abierto”,

¹⁹² Al respecto, en un documento Presentado por la Secretaría ante el “Seminario sobre la Dinamización del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos y el Uso de los Sistemas de Pagos en Monedas Locales” que se realizó en abril de 2009, se identificaban los siguientes temas para “estimular el análisis de las posibles modificaciones en la normativa u operativa que deriven en el fortalecimiento del Convenio”: obligatoriedad de las operaciones; la garantía de reembolso; límites de crédito, período de compensación y tasas de interés aplicadas y otros vinculados con la operativa (plazo de aceptación de los débitos y prueba de la admisibilidad de las operaciones). [ALADI, 2009]

¹⁹³ Dichos grupos son: GT Creación y Funcionamiento de la Comisión de Presupuesto y Asuntos Institucionales; el GT Normas y disciplinas; el GT Facilitación del Comercio; el GT Acceso a Mercado de Bienes; el GT Servicios y Nuevos Temas; el GT Sistema de apoyo a los PMDER y el GT Integración Social y Productiva.

respecto del que otorgamos en este mismo capítulo a la propuesta cepalina de integración regional como parte del modelo ISI.

A diferencia del “regionalismo ISI”, cuya descripción la hicimos antes de revisar la creación desde los años sesenta de los distintos mecanismos, en el caso del regionalismo abierto su descripción la estamos presentando después de haber revisado los cambios ocurridos en la integración regional desde los años ochenta y en los noventa, lo cual responde a la relación temporal que existió, para cada uno de esos dos periodos, entre la propuesta cepalina y la puesta en marcha de la modalidad integradora del periodo correspondiente.

En el caso de los mecanismos que iniciaron con los años sesenta del siglo pasado, e independientemente de los rasgos que en definitiva ellos asumieron, según describimos con algún detalle su creación fue precedida por un esfuerzo de formulación de la CEPAL acerca de los posibles contenidos de dichos mecanismos, ubicándolos como instrumentos importantes del modelo ISI, que se supone permitirían el avance de la industrialización y el que ésta alcanzara nuevos niveles.

En el caso del regionalismo abierto, a nuestro juicio la formulación cepalina es claramente posterior a la redefinición de rumbos de la integración regional, la cual según vimos se concretó en sus componentes básicos entre fines de los años ochenta y el inicio de los noventa. Incluso más, esa redefinición de rumbos de la integración, es a su vez posterior al inicio de las políticas de apertura por parte de los gobiernos, que según hemos destacado empezaron a imponerse desde el interior de la crisis de los años ochenta, argumentadas y aplicadas como parte de las políticas de ajuste y, sobre todo, como condición necesaria para enfrentar los pagos de la deuda externa.

Esa distinta secuencia entre la teoría y la puesta en marcha del correspondiente modelo integrador, consideramos que es importante, ya que en definitiva remite a la diferencia entre una propuesta que intenta generar en los años cincuenta procesos integradores en determinadas direcciones, y una propuesta en los años noventa que intenta ajustarse a cambios en la integración que ya estaban en plena marcha, y respecto de los cuales a nuestro juicio incorpora muy poco a los cambios que ya estaban desarrollándose.

La última afirmación del párrafo anterior, nos remite a la aclaración respecto a la extensión del presente apartado. Esa extensión es notablemente menor a la del apartado dedicado a la propuesta cepalina de la integración en el patrón ISI, lo cual responde a nuestra opinión de que el regionalismo abierto tiene bastante menos contenido y mucho menos de originalidad, de lo que tuvo en su momento la propuesta de integración ISI. Aceptando el imperativo de la apertura neoliberal y el poner la integración al servicio de dicha apertura, como a nuestro juicio se hace en el regionalismo abierto, son pocos y secundarios los contenidos relevantes de la integración que quedan por proponer, y dichos contenidos a lo más podrán apuntar a que lo previamente avanzado no desaparezca del todo, y a que la integración regional no termine totalmente “licuada” en la vorágine aperturista.

La tercera y última aclaración, se refiere a la propuesta más general sobre el desarrollo latinoamericano y caribeño elaborada por la CEPAL desde los años noventa. En tal sentido,

lo que nos interesa destacar inicialmente es que dicha propuesta fue plasmada en un conjunto de documentos, principalmente al inicio de la década de los noventa, cuyos textos más relevantes son *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y El Caribe en los años noventa* [CEPAL, 1990] y *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* [CEPAL, 1992a],¹⁹⁴ y que con ella la Comisión intentó recuperar las posiciones que en los ámbitos intelectuales y de gobierno había venido perdiendo ya desde el final de los años sesenta, pérdida que había alcanzado su punto extremo con la llegada del neoliberalismo y con la crítica que desde ese pensamiento se realizó al modelo ISI.¹⁹⁵

Esa propuesta general de la CEPAL, que no revisaremos aquí,¹⁹⁶ ha sido sometida a diversas críticas, entre otros por autores como Osorio [2003], Saludjian [2006], Guillén [2007] y Medina [2012], los cuales en términos generales destacan la poca distancia que la propuesta de Transformación Productiva con Equidad (TPCE) asume frente al proyecto neoliberal, al hacer suyos contenidos básicos de dicho proyecto, a los que intenta agregar preocupaciones por temas tales como la equidad y el progreso tecnológico,¹⁹⁷ que “suavicen” algunas de las aristas más “filosas” del neoliberalismo.

Los cuestionamientos presentes en esas críticas, que nos parecen correctas, en nuestra opinión se multiplican al máximo al someter a revisión la propuesta de “regionalismo abierto”, de tal manera que en dicha propuesta, mucho más que en la de TPCE, según veremos se lleva al extremo la aceptación del recetario neoliberal, que aplicado a la integración significa en los hechos quitarle a esta toda relevancia para cualquier objetivo que no sea el de simplemente abrir sin mediaciones las economías a la competencia internacional.

¹⁹⁴ En otros documentos de la CEPAL, también de los años noventa –además de los referidos a inserción internacional e integración, que mencionaremos posteriormente–, se vinculaba la propuesta de Transformación Productiva con temas más específicos como el medio ambiente [CEPAL, 1991], la educación y el conocimiento [CEPAL, 1992b], las políticas de población [CEPAL 1995], reformas y políticas macroeconómicas [1996], las finanzas públicas y la fiscalidad [1998] y la ciudadanía y cohesión social [CEPAL, 2000].

¹⁹⁵ Al respecto, en un documento de la propia CEPAL, de balance de sus primeros 60 años de existencia, al revisar lo ocurrido en la región en los años setentas y ochentas se plantea lo siguiente: “Frente a todos esos cambios económicos, la CEPAL no tenía un paradigma con el cual contrarrestar rápida y claramente la ofensiva de las ideas neoliberales. La Comisión quedó entonces revestida de una imagen asociada a ideas aparentemente superadas, e inició una etapa que sus analistas califican retrospectivamente como difusa y, por cierto, de menor perfil público.” [CEPAL, 2008a: 87]

¹⁹⁶ En Estay [2012], hacemos un balance crítico de la propuesta de TPCE y revisamos los análisis de la CEPAL [2010] contenidos en *La hora de la igualdad*, en los cuales dicha institución introduce algunos cambios en relación a sus planteamientos de los años noventa. Dichos cambios, entre los cuales, por ejemplo, está la recuperación de lo vinculado a la heterogeneidad estructural, se mantienen y desarrollan en CEPAL [2012c]

¹⁹⁷ En un sentido distinto al que estamos destacando a través de esos autores, cabe recordar que, en una entrevista a Fernando Fajnzylber –reconocido como el principal artífice de la propuesta de TPCE– que fue realizada en 1991 y se publicó en 1996, éste consideraba que entre la CEPAL y el neoliberalismo “las similitudes son más de forma que de contenido”, identificando a continuación seis diferencias: el método en la elaboración de cada propuesta, el tema de la equidad, el papel asignado al progreso técnico, la modalidad de inserción internacional, la articulación productiva y la concertación público-privada. [Fernández, 1999]

Es en ese sentido, a nuestro juicio, que Armando di Filippo –ex funcionario e investigador de la CEPAL– por una parte, considera que a pesar de que a “fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, la influencia neoliberal penetró profundamente en las visiones y planteamientos de muchos documentos de la Secretaría de CEPAL [...] la tradición interpretativa de la época fundacional fue lo suficientemente fuerte y conceptualmente útil, como para sobrevivir a las recomendaciones del pensamiento único que se imponía a escala universal” y, por la otra, opina que lo siguiente: “Tras la prematura desaparición de Fernando Fajnzylber, y en el apogeo de las políticas neoliberales de apertura en América Latina (1994), la CEPAL publicó *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe*, bajo la inspiración y orientación general de Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la época, apoyado por su equipo más cercano de colaboradores. Ese fue el momento histórico en que las ideas de CEPAL estuvieron en el ‘filo de la navaja’ y a punto de perder todo vestigio de su pasado estructuralista.” Y a continuación agrega: “La lógica de la integración ‘mercadista’ y abierta al mercado mundial, alcanza en *Regionalismo Abierto*... una gravitación indudable [...] La integración regional bajo las normas del regionalismo abierto, se propone tímidamente como un “ingrediente” preferencial en la nueva receta de la apertura. El mercado ocupa el centro hegemónico de la reflexión y las instituciones de la integración quedan relegadas a proveer ese “ingrediente” [Di Filippo, 2001]

Hasta aquí, las aclaraciones previas. Para centrarnos ahora en la propuesta de regionalismo abierto, el punto de partida obligado es que, al calor de la estrategia aperturista, la vieja integración fue sometida a fuertes críticas y junto con ella el intervencionismo estatal, el proteccionismo, la búsqueda de la industrialización y su “sesgo antiexportador”, etc., a lo que se fueron agregando los cambios, que ya mencionamos, introducidos en los distintos mecanismos para transformarlos en instrumentos de apertura a la competencia internacional.

Así desde la propia CEPAL surgieron análisis como el de Rosenthal, que en un balance de comienzos de los años noventa calificó como “etapa voluntarista” de la integración al período de “los años cincuenta y sesenta, y quizás la primera mitad de los setenta”, la cual tuvo “un sesgo ‘intervencionista’” y “compromisos rígidos [que] a la postre no se cumplían o sólo se cumplían parcialmente”, distinguiendo una siguiente etapa “revisionista” en la cual “varios gobiernos ensayaron modelos alternativos” –poniendo como ejemplo al TM80 y a los cambios ya introducidos en el Grupo Andino– y una tercera etapa, que llamó “pragmática”, en la cual “hay una creciente aceptación por parte de gobiernos de distinto corte ideológico sobre la importancia de la gestión macroeconómica coherente y estable, y sobre el imperativo de ganar competitividad internacional en el marco de creciente equidad”, respecto de la cual agregaba “En el ámbito de la integración, se busca que ésta sea compatible con el esfuerzo de mejorar la competitividad internacional”, y apuntaba que “los procesos de apertura comercial con márgenes preferenciales cada vez menores pueden favorecer una mayor multilateralización de la integración latinoamericana en esta nueva etapa”. [Rosenthal, 1991]¹⁹⁸

¹⁹⁸ En el mismo texto, en relación a la “Iniciativa Bush para las Américas” que había sido presentada el 28 de junio de 1990, hacia la siguiente reflexión: “Sería paradójico, o a lo menos relativamente irónico, que en esta etapa los esfuerzos de integración interregional se vieran reforzados por la reciente «Iniciativa de las Américas» anunciada por el Presidente de Estados Unidos, que busca establecer, a largo plazo, una zona de

En ese contexto, entre el fin de los años ochenta y el inicio de los noventa hubo esfuerzos para “reubicar” conceptualmente a la integración como parte de la nueva estrategia aperturista, los cuales se centraron en la identificación tanto de los grados y formas en que la integración regional podía llegar a constituirse en un medio para alcanzar los niveles necesarios de competitividad en el mercado mundial, como de las orientaciones particulares que permitirían pasar de la “integración para la protección” de las décadas anteriores, a la “integración para la apertura” que se postulaba como el objetivo que la nueva situación imponía.

A modo de ejemplo, en la siguiente cita se sintetiza lo referido a esa búsqueda de un nuevo rol para la integración por parte de la CEPAL en *Transformación Productiva con Equidad*: “[...] en el pasado se postuló a la integración como un instrumento funcional para una estrategia de industrialización cuya finalidad fundamental era abastecer la demanda interna. Faltaría ahora demostrar que la integración puede ser igualmente funcional para estrategias tendientes a lograr mayor competitividad internacional.” [CEPAL, 1990: 163]

Si bien en ese documento no se intentaba propiamente una formulación que atendiera a esa búsqueda, en él se definían de manera general algunas líneas de ubicación de la integración en la propuesta de TPCE. Así, en la “Introducción y Síntesis” se planteaba que “La integración latinoamericana y caribeña y la cooperación intrarregional son esenciales, en cuanto contribuyen de manera vital al afianzamiento de la transformación productiva, la democratización y la justicia distributiva. En ese ámbito se proponen acciones concretas basadas en criterios sectoriales preferentemente subregionales, graduales, con énfasis en la competitividad y la rentabilidad, y que suponen la participación protagónica de empresas, instituciones y asociaciones existentes en la región.” Y más adelante se agregaba: “La liberalización del comercio intrarregional, la cooperación y las medidas de facilitación en transporte, y la rehabilitación de mecanismos de pagos, ampliarían mercados y fomentarían la competencia, contribuyendo a crear una simbiosis entre la demanda externa y la demanda regional. Esta aumentaría la competitividad y las posibilidades de incrementar las exportaciones a la región y al mundo.”

El capítulo VI de TPCE, titulado “La transformación productiva y la integración económica”, consistía en dos apartados, que si bien se mantenían en un nivel de definiciones generales, en ellos estaban ya varias de las bases de lo que después sería el “regionalismo abierto”, en los siguientes sentidos:

- En el primer apartado, “El alcance del concepto de la integración en el contexto de los años noventa”, se presentaban dos consideraciones que interesa destacar. Por una parte, se planteaba que “quizás se ha puesto demasiado énfasis en la búsqueda de un nuevo enfoque totalizador para la integración”, lo que “ha impedido, a veces, avances parciales inscritos en planteamientos conceptuales de corte quizás más tradicional”. Por otra parte, el documento planteaba: “también convendría dilucidar el ámbito geográfico de la integración. ¿Habrá de plantearse la consolidación de un solo mercado común latinoamericano? ¿Conviene respetar las agrupaciones subregionales existentes? ¿Son

libre comercio «desde el puerto de Anchorage a la Tierra del Fuego». ¿Sería posible que la verdadera integración de América Latina se produzca en función de una iniciativa de integración continental, nacida en el Norte?” [Rosenthal, 1991]

compatibles los compromisos subregionales con arreglos más recientes de carácter bilateral? [...] Parecería conveniente perfeccionar y consolidar lo que existe, avanzar donde se pueda (y cuando parezca justificarse para el cumplimiento de los objetivos antes enumerados) e ir consolidando una urdimbre de esfuerzos integradores en vez de tratar de responder a una imagen preconcebida que exige el cumplimiento lineal de compromisos hasta llegar a una meta final”. Y después se agregaba: “la integración debe orientarse en torno a los objetivos específicos de fortalecer la inserción internacional, favorecer la articulación productiva e inducir la interacción creativa entre los agentes públicos y privados. [CEPAL, 1990: 166-167]

- En el segundo apartado, “Algunos lineamientos de política”, en el punto titulado “la simbiosis entre demanda externa y demanda regional”, la prioridad del vínculo entre esos dos ámbitos se resumía en que “elevar el nivel de interdependencia económica intrarregional facilitaría a la vez el objetivo de adquirir competitividad internacional”, y después se agregaba: “el proceso de apertura comercial impulsado en algunos países latinoamericanos trae consigo aumentos de sus importaciones totales, incluidas, desde luego, aquellas de origen regional. En ese sentido, la gradual liberalización comercial ofrece la oportunidad, entre otros aspectos, de constituirse en un estímulo al comercio intrarregional, aun cuando el margen preferencial para ese comercio tiende a disminuir. Asimismo, el aumento de la competencia, en contraste con la situación de excesiva protección prevaleciente en el pasado, puede estimular a las empresas a aumentar sus niveles de eficiencia. Ello elevaría la probabilidad de que una parte importante de las empresas que exportaran al mercado regional pudieran exportar posteriormente al mercado mundial”.¹⁹⁹ [CEPAL, 1990: 166-167]

Con esos elementos de base, para 1993 se anunciaba por Rosenthal que ya había una ubicación de la integración en el marco del neoliberalismo: “[...] ya existe información suficiente para demostrar que los compromisos integradores entre un grupo de países no son por fuerza incompatibles con la meta de fundar una economía internacional más abierta y transparente. En efecto, en los últimos tiempos empezó a ganar aceptación, tanto en círculos académicos como gubernamentales, la idea de que el ideal de una economía internacional abierta, sin barreras artificiales al libre intercambio de bienes y servicios, no excluía necesariamente los compromisos integradores y que éstos incluso podían facilitar su consecución”. [Rosenthal, 1993: 13]²⁰⁰

¹⁹⁹ En *Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado*, que es el otro documento básico de la propuesta de TPCE, el tema de la integración está casi por completo ausente. Sólo hay unas pocas referencias puntuales, referidas entre otras cosas: a la próxima publicación del documento referido a la integración en la TPCE; al desafío de lograr “una sola zona latinoamericana y caribeña de libre comercio, o un único espacio económico ampliado con los países de América del Norte”; y, a la conveniencia de que se avance rápido en la integración regional para desde ese espacio negociar el Acuerdo de libre Comercio con los Estados Unidos.

²⁰⁰ En un apartado posterior del mismo texto, se agregaba: “ante un mundo imperfecto, y tomando en cuenta los vientos proteccionistas que soplan en muchas partes, la posibilidad de adherir a una zona de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá pareciera ser una opción interesante para numerosos países latinoamericanos, sobre todo en un contexto internacional que no depara un exceso de oportunidades”. [Rosenthal, 1993: 17]. Sin embargo, también en el texto se avalaba la creciente fragmentación del espacio latinoamericano que ya venía tomando cuerpo, y se cuestionaba para ese espacio lo que resultaba “interesante” a nivel hemisférico: “los actuales compromisos integradores en la región se caracterizan por su diversidad: van desde acuerdos relativamente sencillos que entrañan pocos requisitos formales (integración

Esos “compromisos integradores” que menciona la cita, los cuales facilitarían “el ideal de una economía internacional abierta”, desde luego se refieren a los cambios que ya se habían introducido en los diferentes mecanismos –y que revisamos en un apartado anterior– y a partir de los cuales se fue definiendo en los hechos el nuevo tipo de integración para el cual se construía la teorización.

Así, se decantó lo que la CEPAL [1994a] llamó el “regionalismo abierto”²⁰¹, el SELA [1992] la “nueva etapa” de la integración²⁰² y el BID [2002] el “nuevo regionalismo en América Latina”.²⁰³ El “regionalismo abierto” planteado por la CEPAL, que ha tenido un alto impacto en la región, según ya lo hemos planteado correspondía a las nuevas prácticas integradoras que Rosenthal [1991] tres años antes había calificado como “la etapa pragmática” de la integración, y dicha institución lo definió en los siguientes términos [CEPAL 1994a; 12]: “En este documento se denomina ‘regionalismo abierto’ al proceso que surge al conciliar [...] la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general.”

Antes de presentar esa definición, en el mismo documento la CEPAL [1994a: 11] planteaba que los procesos de integración “serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios” pero también, si lo que finalmente se imponía era un mundo fragmentado, la integración “se convierte en un mecanismo para diversificar los riesgos en una economía internacional cargada de incertidumbres.”

Y más adelante [CEPAL, 1994a: 14] se agregaba: “Todo lo anterior significa que abordar la integración en el marco del regionalismo abierto entraña compromisos con determinadas características, que contribuyan a una reducción gradual de la discriminación intrarregional, a la estabilidad macroeconómica en cada país, al establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio, a la construcción de infraestructura y a la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas

superficial), hasta iniciativas para formar uniones económicas avanzadas (integración profunda). Por esto, es difícil pensar en la configuración de una zona de libre comercio de alcance regional en el futuro previsible; más bien, convendría alentar la concertación de múltiples acuerdos, que varíen en función del grado de afinidad que exista entre las partes y de lo que aconsejen las circunstancias de cada agrupación de países.” [Rosenthal, 1993: 18]

²⁰¹ Una revisión del uso del concepto de “regionalismo abierto” en Asia y en América Latina está en Kuwayama [1999], en tanto que en Pizarro [1999] se hace una comparación de los procesos de regionalización en ambas regiones.

²⁰² En un libro publicado por el SELA sobre el tema, [1992: 7] la “nueva etapa” se planteaba en los siguientes términos: “Se han modificado los conceptos acerca de la forma de progresar hacia la integración al superarse los viejos esquemas de la mera ampliación de mercados, como vía de estímulo a la industrialización, por formas de integración más competitivas y abiertas al mundo”.

²⁰³ Refiriéndose a ese nuevo regionalismo, el BID [2002: 1] explicaba en los siguientes términos el resurgimiento de la integración en la región: “Hay muchas razones, pero el motivo principal parece ser la búsqueda de herramientas de política adicionales que permitan lograr una inserción exitosa de los países en una economía mundial cada vez más globalizada y competitiva.” Y agregaba a continuación: “... las iniciativas de integración regional representan un tercer nivel de reforma de política comercial, llevada a cabo como parte del proceso de reforma estructural que se produjo desde mediados de los ochenta, que apunta a complementar y reforzar la liberalización unilateral y multilateral. Vista de este modo, la integración regional es una parte integral del proceso mismo de reforma estructural.”

y estándares. Además, la reducción de los costos de transacción y de la discriminación al interior de la región podría reforzarse con arreglos o políticas sectoriales que aprovecharan, a su vez, los efectos sinérgicos de la integración.”

Así también, en el mismo documento la CEPAL [1994a: 9-10] vinculaba al regionalismo abierto con la propuesta de TPCE de cuatro años antes, identificando los sentidos en que la integración podía ayudar a dicha transformación: aprovechamiento de las economías de escala; reducción de las rentas improductivas derivadas de la falta de competencia; mejora de expectativas para la inversión nacional y extranjera; reducción de los costos de transacción; mayores niveles de ahorro y de inversión e incrementos de productividad, como resultado de la elevación de la eficiencia; empujar a la incorporación del progreso técnico y a la articulación productiva; favorecer el proceso de especialización intraindustrial; incrementar los flujos recíprocos de personas, capital y tecnología, así como permitir la constitución de redes con potenciales de especialización e innovación; ayudar al incremento de la producción y la productividad agrícolas; mejorar la eficiencia de las decisiones de política económica, aportando con ello a la estabilidad y al aumento de la inversión; y, contribuir “a lograr un modelo de desarrollo que impulse, de manera simultánea, el crecimiento y la equidad.

En el texto sobre “Regionalismo Abierto” de la CEPAL, que estamos citando, se plasmó lo principal de la formulación de la Comisión acerca de la integración regional en los años noventa, y a nuestro juicio a partir de allí no ha desarrollado reformulaciones significativas, de tal manera que en los análisis sobre el tema –en documentos de la Secretaría Ejecutiva, de funcionarios y de consultores– lo que se ha hecho principalmente ha sido, por una parte, el seguimiento general del desempeño y problemas de los distintos esquemas de integración y de los tratados bilaterales, así como análisis de vinculación de la integración con distintas tendencias generales, a través de los informes anuales *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* y de textos como los de Ocampo [2000], Baumann *et. al.* [2002], Maldonado [2003], Durán y Maldonado [2005], Vaillant [2007], Da Motta Veiga y Ríos, [2007], Saez [2008], CEPAL [2008b] y CEPAL [2013b] y, por otra parte, el abordaje de temas específicos referidos a la integración, tanto en esos informes anuales como en otros textos,²⁰⁴ a lo cual en los años recientes se ha sumado la elaboración

²⁰⁴ Entre otros, los aspectos fiscales de la integración en el capítulo VI del Panorama de 1997 [CEPAL, 1997]; los aspectos sociales de la integración en Rosenthal *et. al.* [1997-1998]; las asimetrías y convergencias en el Capítulo VI del Panorama de 1998 [CEPAL, 1999]; la revisión del concepto de regionalismo abierto en el capítulo VII del Panorama de 1999-2000 [CEPAL, 2001]; la integración en el área de transporte en el capítulo VI del Panorama de 2001-2002 [CEPAL, 2003]; la cooperación e integración energética [Ruiz, 2006]; el papel del comercio en el avance de la integración, en el capítulo IV del Panorama de 2007 [CEPAL, 2007]; los espacios de cooperación e integración regional, en el capítulo III del Panorama de 2008-2009 [CEPAL, 2009]; la integración frente a los desafíos de la inserción internacional de la región, en el Capítulo III del Panorama 2010-2011 [CEPAL, 2011a]; el desempeño reciente y las perspectivas de comercio y la integración, en el capítulo III del Panorama 2011-2012 [CEPAL, 2012], y las cadenas de valor en la integración regional, en una parte del capítulo III del Panorama 2013 [CEPAL, 2013d].

El último de esos temas, es revisado con cierta amplitud en una publicación reciente de la CEPAL [2014], titulada *Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*, en la cual por cierto nos parece identificar dos énfasis que son distintos a los del regionalismo abierto: por una parte, la recuperación de la “dimensión productiva” como objetivo prioritario del esfuerzo integrador, el cual “fue central en las reflexiones iniciales de la CEPAL sobre la integración” [CEPAL, 2014: 9]; y, por otra parte, un mayor reconocimiento –en comparación con textos anteriores de la misma Comisión– respecto a las nuevas

de documentos solicitados por algunos de los nuevos mecanismos, como UNASUR, Alianza del Pacífico, y particularmente la CELAC.

Para finalizar, sólo resta señalar que la propuesta de regionalismo abierto ha sido objeto de innumerables críticas desde el momento mismo de su formulación, hace ya 20 años, lo cual a nuestro juicio expresa las insuficiencias de dicha propuesta que hemos venido destacando, y las cuales por cierto se vuelven más evidentes en la medida en que el panorama económico y social de la región se modifica con la construcción de alternativas al neoliberalismo, y que el nuevo panorama va incorporando modalidades de integración cuyos principios y rumbos difieren cada vez más del proyecto integrador que acompañó al periodo de vigencia plena del neoliberalismo.

Así, y sólo por mencionar brevemente algunos señalamientos, en lo que respecta al término “regionalismo abierto”, Gudynas [2005] ha criticado su carácter “insuficiente y confuso”, Vázquez [2011] ha destacado la contradicción flagrante que él identifica en un regionalismo cuyo fin último es la liberalización comercial mundial, y Guerra-Borges [1998a] ha argumentado que dicho término está preñado de peligros al entrelazar dos conceptos que en sí son contradictorios.

En lo que se refiere al proyecto integrador, al que el término hace referencia, Mondelli [2010] ha destacado la ausencia de prioridad que en él existe respecto de los efectos asimétricos, Garrido [2008] señala lo limitado de la agenda política del nuevo regionalismo, Grien [2005] critica la exigencia de dispersión asociada a ese rumbo de la integración regional, [Guerra-Borges, 2001] identifica en el regionalismo abierto la tendencia a llevar la liberalización comercial hasta sus últimas consecuencias y a sacrificar la interdependencia latinoamericana, y Caldentey [2000] considera que bajo la concepción del regionalismo abierto “los acuerdos subregionales de integración tienen vocación multilateral y no son más que pasos progresivos hacia la extensión del libre comercio”.

tendencias presentes en la integración regional: “[...] el malestar social que se generó en varios países de la región debido a los resultados de las reformas de tipo liberal de los años noventa se tradujo en la llegada al poder de coaliciones políticas con prioridades distintas a las de aquellas que las precedieron. Tales prioridades, por cierto, se trasladaron al plano de la integración. Con naturales matices, varios de los gobiernos que asumieron el poder en la región en los últimos años comparten una visión crítica sobre los procesos de apertura comercial que se llevaron a cabo a partir de los años ochenta, así como sobre el énfasis en la dimensión comercial que habría caracterizado los proyectos de integración en los años noventa. Estos gobiernos han procurado ampliar la agenda de la integración hacia otras áreas, poniendo un particular énfasis —al menos en el plano discursivo— en las dimensiones política y social en sus distintas expresiones.” [CEPAL, 2014: 15]

IV.- La crisis actual global del capitalismo, los cambios en el escenario regional y los nuevos contenidos de la integración latinoamericana y caribeña

En este capítulo final, centraremos la atención en el periodo más reciente, identificando lo ocurrido tanto con la integración regional como con el contexto mundial y regional en que ella se ha desenvuelto. Para todo ello, nos apoyaremos en lo que ya hemos desarrollado en los capítulos previos, en los cuales hemos ido identificando las tendencias de largo plazo presentes en los distintos niveles que nos interesan.

En un primer apartado, revisaremos los rasgos centrales presentes en la economía mundial y en las relaciones económicas internacionales, para ver en el siguiente apartado algunos elementos del escenario latinoamericano y caribeño y de la situación de la región en el contexto mundial, y concluir revisando lo sucedido con la integración regional.

Si bien lo iremos viendo a lo largo del capítulo, nos parece conveniente adelantar que los cambios son muy profundos en los distintos ámbitos que revisaremos. En el ámbito global, el desenvolvimiento de la crisis mundial, la permanencia de sus causas y los reajustes que a través de ella se están dando, configuran un escenario sumamente fluido, con los gobiernos y otros actores globales pugnano por incidir y en el cual, por consiguiente, el deterioro global está lejos de significar inmovilidad. En el interior de los países latinoamericanos y caribeños, también son muchas las modificaciones que se han venido dando, tanto en la economía como en los escenarios políticos nacionales, dando lugar a un panorama en la región que es notoriamente distinto al que existía hace apenas dos o tres lustros.

Y, desde luego, en la integración latinoamericana y caribeña los cambios son muy profundos respecto a la situación que hemos descrito en el capítulo anterior. Según veremos, en los últimos diez años, y principalmente a través de esquemas distintos a los preexistentes, la ya larga marcha hacia la integración ha adquirido un nuevo dinamismo – desde luego no exento de problemas e incertidumbres– apareciendo en ella un conjunto de objetivos, de temas, e incluso de actores, que hasta hace poco estaban por completo ausentes en los mecanismos integradores.

IV.1.- La crisis sistémica presente desde 2007-2008, las estrategias para enfrentarla y los reajustes en marcha.

En este apartado, dedicado al comportamiento reciente de la economía mundial, nos centraremos principalmente en la crisis global que ya lleva más de seis años, revisando de ella primero alguna de sus principales manifestaciones y luego lo referido a las estrategias que se han venido adoptando en el plano multilateral para enfrentarla, y concluiremos el apartado con una referencia a los cambios que se han venido dando en la estructura piramidal de países en dicha economía mundial.

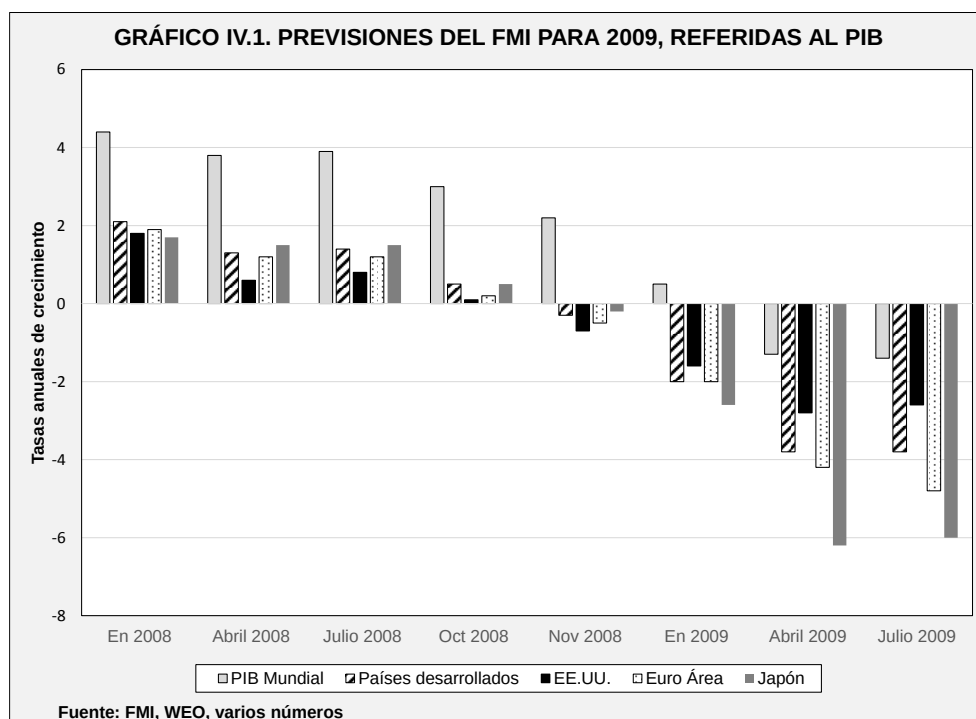
IV.1.1.- El estallido y desenvolvimiento de la crisis

El punto de partida obligado para ubicar la situación actual de la economía mundial, es el escenario de crisis que ha estado presente desde el año 2008, la cual ha implicado un profundo quiebre del funcionamiento sistémico, cuya gravedad por si sola pone en cuestión a lo sustancial de los patrones de desenvolvimiento y de las estrategias presentes al menos desde los años ochenta en adelante.

A partir de septiembre de 2008, con la intervención gubernamental de Fannie Mae y de Freddie Mac, la bancarrota de Lehman Brothers, la venta de Merrill Lynch al Bank of America y el rescate de AIG (American International Group), estalló en Estados Unidos una crisis inicialmente del sector inmobiliario –en sus componentes financiero y de la actividad de construcción–, la cual muy rápidamente se amplió en ese país desde el sector hipotecario hacia el conjunto del ámbito financiero, y desde la actividad de construcción hacia los restantes sectores productivos, y simultáneamente fue tomando cuerpo en otros países y en la totalidad de la actividad económica mundial, alcanzando una duración y profundidad mayores a las de cualquier otro momento de deterioro global de los últimos 70 años, frente a lo cual el arsenal de políticas se quedó notoriamente corto.

En tal sentido, es bien sabido que el estallido y gravedad de la crisis no fueron previstos, tanto por los gobiernos como por aquellos organismos internacionales que tienen entre sus principales funciones precisamente el seguimiento de la economía mundial y el anticipar y prevenir la aparición de las crisis, y algo semejante ha venido ocurriendo una vez iniciada la crisis, con la multiplicación y corrección periódica de los pronósticos acerca de su posible duración y profundidad, en la medida en que la propia crisis fue ampliando sus alcances.

Como una muestra de la magnitud de esas correcciones, en el siguiente gráfico se entregan las previsiones que el FMI fue publicando sobre el crecimiento de la actividad económica para 2009 en sus informes y actualizaciones de *Perspectivas de la Economía Mundial*. Allí se observa que en cortos periodos de tiempo, en ocasiones de sólo dos meses, todas las previsiones se fueron corrigiendo a la baja y en magnitudes considerables, con lo cual la suma de correcciones alcanza montos importantes, reflejando todo ello los elevados grados de error que han acompañado a los esfuerzos de predicción del desenvolvimiento económico. Así, por ejemplo, entre enero de 2008 y abril de 2009, las previsiones para el último de esos años pasaron de un crecimiento de 4.4 por ciento a una caída de 1.3 por ciento para el producto mundial y para el PIB de Japón pasaron de un crecimiento de 1.7 por ciento a una disminución de 6.2 por ciento (lo cual, por cierto, implicó además que las previsiones de deterioro para 2009, hechas en abril de ese año, fueran excesivas, ya que las caídas finalmente se ubicaron en 0.6% para el PIB mundial y en 5.2% para el PIB de Japón).



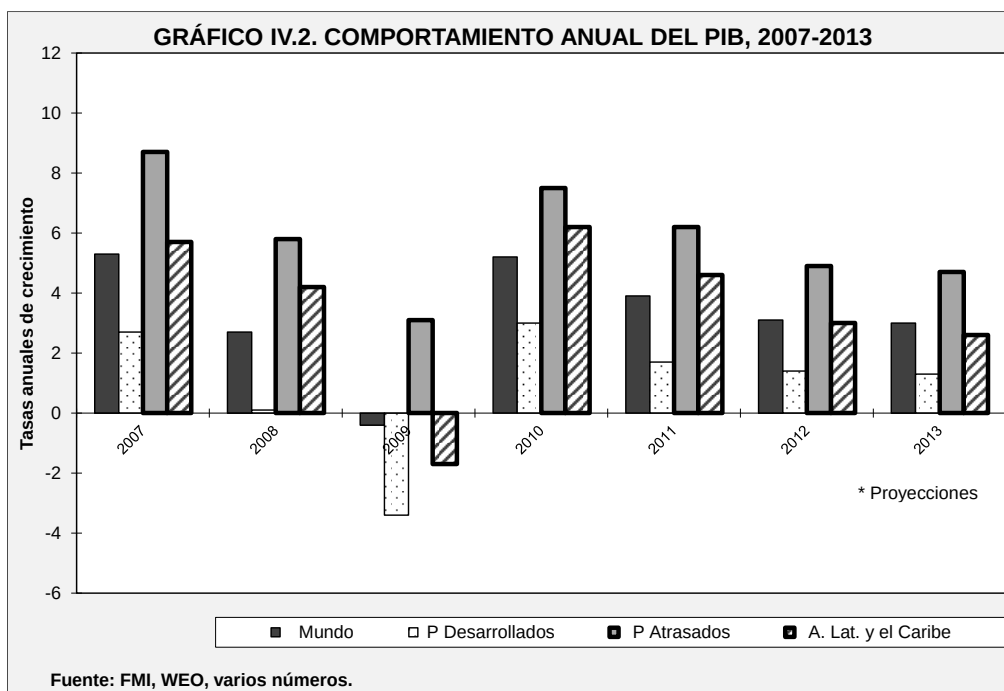
Desde luego, esos errores de previsión en el crecimiento de la producción global, se acompañaron de valoraciones igualmente equivocadas respecto de la situación general de la economía mundial. Así, en el informe de abril de 2007 de las *Perspectivas de la Economía Mundial* es posible encontrar la siguiente afirmación, hecha por el Director del Departamento de Estudios del FMI [2007a: XII]: “[...] al mirar con una visión de conjunto lo que nos parece más probable es que el vigoroso crecimiento mundial perdure. La inquietud más apremiante son los problemas que atraviesa el mercado de la vivienda de Estados Unidos y la consecuente desaceleración de la economía nacional. Pero estos factores son obvios desde hace meses y el mercado ya los tiene incorporados en gran medida a las evaluaciones de la calidad del crédito, que mayormente siguen siendo positivas.”

E incluso seis meses después, con distintos elementos de crisis ya claramente presentes,²⁰⁵ en las *Perspectivas de la economía Mundial* de octubre de 2007, se dice: “... la evaluación del personal técnico del FMI es que las variables económicas fundamentales continuarán respaldando un crecimiento mundial sólido.” [FMI, 2007b: 9]

Respecto la fuerza que ha alcanzado la crisis económica actual, en el Gráfico IV.2 se entregan las cifras de crecimiento de la actividad económica para el total mundial, los países desarrollados, los países atrasados y América Latina y El Caribe. En dicho Gráfico, se ve lo profundo del deterioro de los niveles de actividad desde 2008, y sobre todo en el

²⁰⁵ Para ese entonces, por ejemplo, en Estados Unidos ya había ocurrido el colapso de dos fondos de capital especulativo de Bearn Stern, por un monto superior a los 1600 millones de dólares, y el Banco Central Europeo (BCE) ya había inyectado al circuito monetario casi 95 000 millones de euros de liquidez, como reacción ante los problemas suscitados por el BNP Paribas, principal banco francés y segundo en importancia por capitalización en la zona euro, el cual había congelado tres fondos de inversión afectados por la crisis de hipotecas de alto riesgo.

año 2009, en que la disminución absoluta de la producción fue la más grave desde la Gran Depresión de la década de los treinta del siglo pasado, a tal punto que para ese año dicha disminución fue de más de tres por ciento en el PIB de los países desarrollados.



Así también, en el mismo Gráfico se ve que el deterioro presente desde 2008 ha impactado de manera menos severa a los países atrasados, de tal manera que en 2009 el promedio de ellos tuvo un crecimiento de casi tres por ciento, situación ésta en la que –según información de la misma fuente del Gráfico IV.2– influyó el crecimiento superior al 9 por ciento que en ese año tuvo la economía China. En lo que respecta a América Latina y El Caribe, en 2009 se dio una caída cercana al 2 por ciento en el PIB regional, la cual estuvo fuertemente influida por crecimientos negativos en algunas economías centroamericanas y caribeñas, así como por la disminución del PIB en más de 6 por ciento que se dio en ese año en la economía mexicana.

Además, en el Gráfico se observa que, después de la recuperación parcial que en el año 2010 siguió a la profunda caída de 2009, en el siguiente trienio se han mantenido las evidencias de deterioro económico global, lo que ha significado cifras cada vez menores de crecimiento para todos los grupos de países considerados en el Gráfico, con el caso extremo de los países desarrollados, en los cuales el crecimiento de por sí escaso de 3 por ciento en 2010 se ha reducido a menos de la mitad –1.3 por ciento– en 2013.

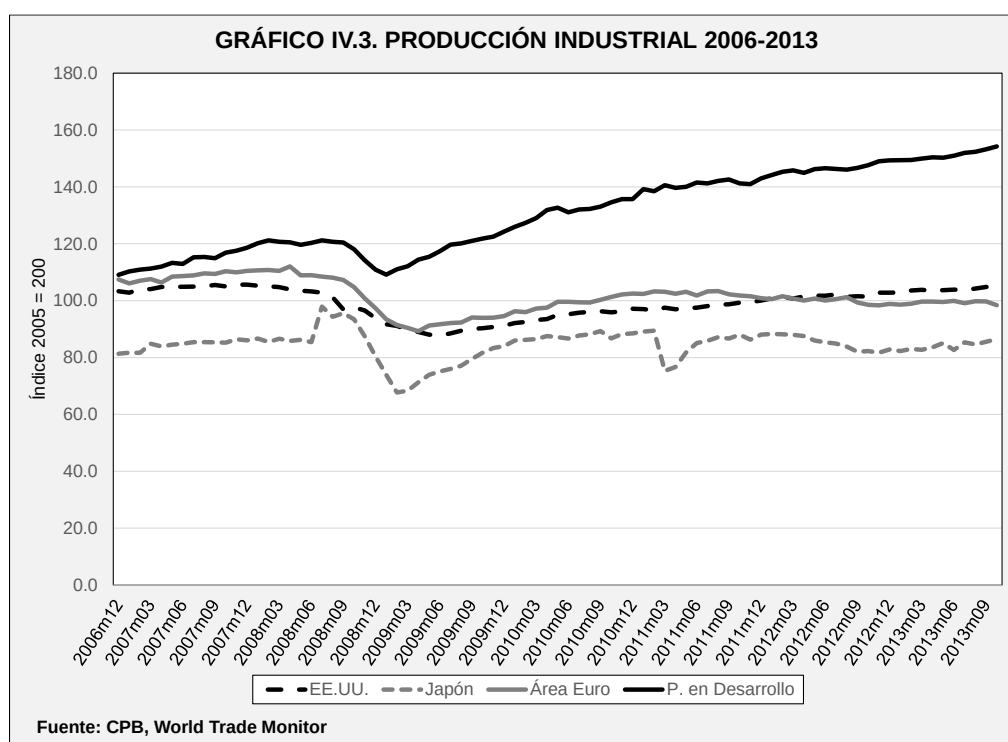
Al respecto, y a modo de ejemplo, en el Informe 2013 sobre Comercio y Desarrollo de la UNCTAD se presenta la siguiente síntesis de la situación actual: “Cinco años después del estallido de la crisis financiera global, la economía mundial sigue sin encontrar su rumbo. Las enérgicas políticas monetarias expansivas que han aplicado las principales economías desarrolladas no han logrado fomentar la generación de crédito ni reforzar la demanda

agregada. La austeridad fiscal y la compresión salarial en muchos países desarrollados ensombrecen aún más las perspectivas, no solo a corto sino también a mediano plazo”

Y más adelante se agrega: “El predominio de las finanzas sobre las actividades de la economía real persiste y quizás haya incluso aumentado. No obstante, las reformas financieras nacionales han sido tímidas en el mejor de los casos y apenas han avanzado. [...] las perspectivas de la economía mundial y del entorno global para el desarrollo siguen siendo muy inciertas.” [UNCTAD, 2013a: 1]

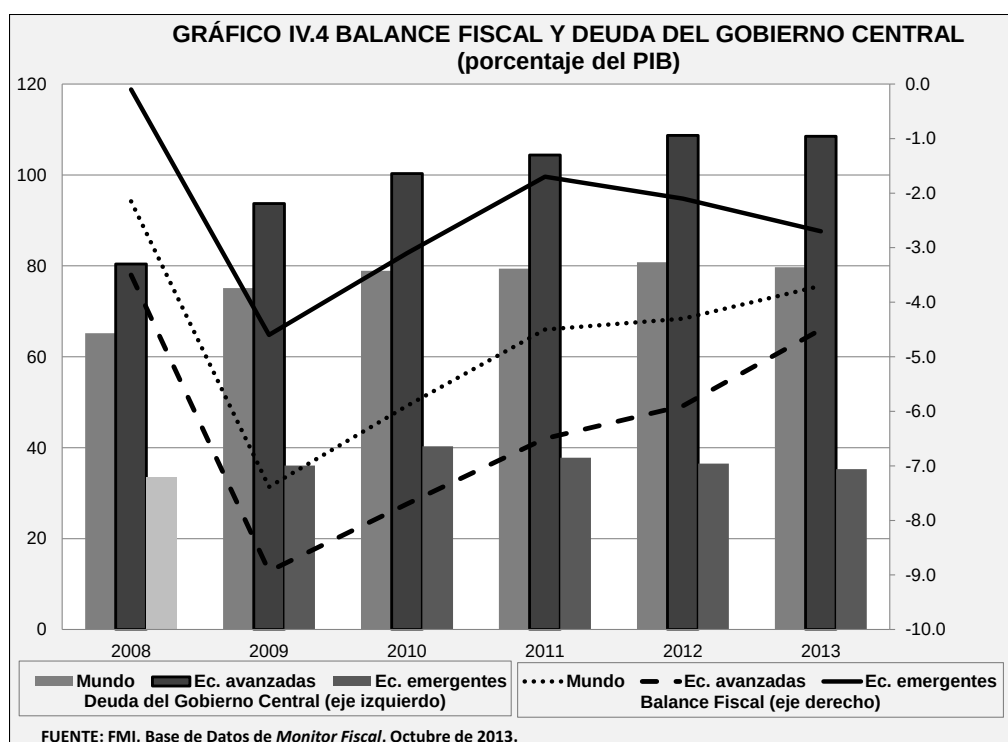
Lo antes reseñado respecto del comportamiento del PIB, se ha dado incluso con mayor fuerza en el desempeño de la producción industrial, según puede verse en el Gráfico 2, en el cual se presenta dicho desempeño –en números índice con base 2005 igual a 100– para EE.UU., Japón, el Área Euro y los países en desarrollo. Allí se observa lo profundo de las caídas en la producción industrial entre el segundo semestre de 2008 y el primer semestre de 2009, a tal punto que ellas fueron de alrededor de 30 por ciento en Japón –de agosto 2008 a febrero 2009– de cerca de 20 por ciento en el Área Euro –de julio 2008 a mayo 2009 y de alrededor de 15 por ciento en Estados Unidos de junio 2008 a junio 2009.

Así también, en el Gráfico se ve que la caída en la producción industrial fue menor en profundidad y en duración para los países en desarrollo –alrededor de 10 por ciento, de octubre 2008 a enero 2009– y que en ellos el crecimiento posterior ha sido bastante rápido. Así, para esos países en septiembre de 2009 la producción industrial había alcanzado el nivel previo a la crisis, en tanto que para Estados Unidos, Japón y el Área Euro ese nivel previo aún no se había alcanzado en septiembre de 2013, que es la fecha más cercana reciente en el Gráfico.



Otro importante componente de la crisis, es el referido a los desequilibrios en las finanzas públicas, respecto a lo cual en el siguiente Gráfico se presentan cifras referidas al déficit fiscal y a la deuda gubernamental. Por una parte, allí se observa el muy alto nivel que ambas variables, como porcentaje del PIB, han alcanzado para las “Economías avanzadas” así como los incrementos que allí se han dado a partir de 2008, a lo que cabría agregar que según la misma fuente del Gráfico IV.4 en esos países hay situaciones extremas, con déficit fiscales de casi 10 por ciento del PIB en Japón y superiores al 8 por ciento en Estados Unidos, el Reino Unido e Irlanda, y con niveles de deuda gubernamental equivalentes a más de 230 por ciento del PIB en Japón y a más de 160 por ciento en Grecia.

Por otra parte, en el Gráfico se observan los menores niveles que ambas variables tienen para las economías emergentes, en comparación con las economías desarrolladas, así como la gran diferencia que existe al respecto entre ambos grupos de países, a tal punto que para 2012 el déficit fiscal de las economías avanzadas llegó a ser casi tres veces superior al de las emergentes (5.9 vs 2.1 por ciento del PIB) y en el caso de la deuda gubernamental la diferencia para 2013 es superior a tres (109 vs 35 por ciento del PIB).



Como es sabido, desde 2010 y sobre todo a lo largo del siguiente trienio se ha desenvuelto con mucha fuerza la llamada “crisis de deuda soberana” en el Área Euro, poniéndose en marcha mecanismos dirigidos a varios países de esa Área con dificultades para pagar la deuda pública, a través de Planes de Rescate que iniciaron en mayo de 2010 con Grecia y abarcaron después a Irlanda –noviembre de 2010–, Portugal –mayo de 2011–, un segundo Plan para Grecia –julio de 2011–, a España –julio de 2012– y a Chipre –marzo de 2013–. Dichos Planes, cuya definición y supervisión ha estado a cargo del FMI, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo, desde su inicio han incluido la aplicación de Programas de Ajuste Macroeconómico con medidas tales como incremento de impuestos,

congelación del sueldo y disminución de plantilla de los funcionarios públicos, reducción de las prestaciones por desempleo y de las pensiones más altas, privatización de empresas estatales, recortes en sanidad y educación y paralización de grandes obras públicas, lo cual ha dado lugar a fuertes cuestionamientos respecto al carácter contractivo de las medidas aplicadas y a importantes manifestaciones de rechazo ante el impacto social que ellas están teniendo.

Paralelamente a la aplicación de esos Programas de Ajuste, y también enfrentando un importante rechazo de distintos sectores, desde marzo de 2011 el Consejo Europeo acordó el “Pacto por el Euro Plus” el cual, además de formalizar dichos Programas, implica una reducción a largo plazo de los márgenes de ejercicio de las políticas económicas, y en particular del gasto público como instrumento de reactivación, lo cual en los primeros meses de 2012 se reforzó con el “Pacto Fiscal de la Unión Europea”, que entró en vigor en enero de 2013, el cual contempla la “regla de oro” de que los países no tengan déficits públicos estructurales anuales superiores al 0,5 por ciento del PIB, lo que se asegurará a través de la incorporación de dicha regla en las constituciones o en legislaciones equivalentes.

Sin embargo, cabe tener presente que, si bien la llamada “crisis de deuda soberana” en la Zona Euro –y en particular en los países arriba mencionados– se ha transformado en objeto principal de preocupación, ello se ha acompañado de altos niveles de endeudamiento por parte de los restantes actores económicos, así como de las bajas tasas de crecimiento económico a las que ya se ha hecho referencia.

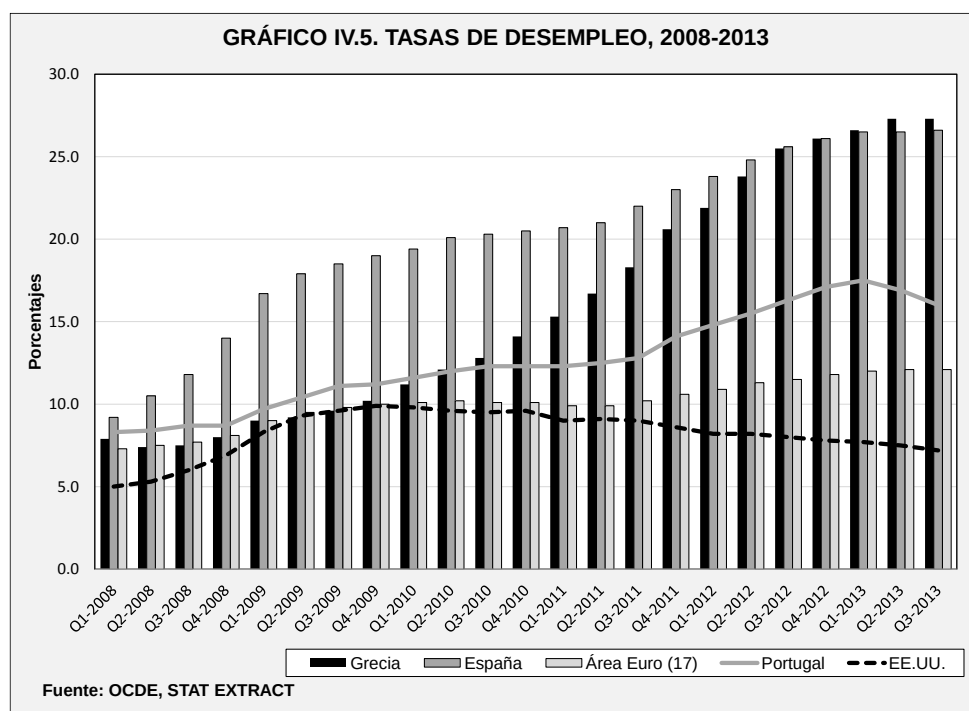
Respecto a esa prioridad asignada al ajuste fiscal en dichos países, interesa destacar que en el Informe 2011 sobre Comercio y Desarrollo de la UNCTAD, luego de analizar el tema se concluye lo siguiente UNCTAD [2011: 52]:

"La obsesión actual con el ajuste fiscal en muchos países es un error, ya que los riesgos de la lucha contra los síntomas del problema, es dejar las causas básicas sin cambios. En prácticamente todos los países, el déficit fiscal ha sido consecuencia de la crisis financiera mundial, y no una causa. Pocos países tuvieron grandes déficit fiscales antes de la crisis y, de hecho, algunos incluso tuvieron superávit. Los déficit fiscales de hoy son una consecuencia inevitable de los estabilizadores automáticos y las medidas destinadas a contrarrestar los efectos de la crisis, incluyendo la política de paquetes de estímulo que implicaron un aumento del gasto público, tasas impositivas más bajas y fondos públicos para rescatar instituciones financieras. Pruebas empíricas de distintos países y regiones demuestran que la crisis fue causada por cambios de fondo de la competitividad nacional y los desequilibrios del sector privado, que estaban estrechamente relacionados con un mal funcionamiento del sector financiero en los países desarrollados. Estas causas fundamentales no están siendo atendidas en el enfoque actual del ajuste fiscal en algunos países."

Y a continuación en ese mismo texto, se agrega: “Nosotros observamos que para el déficit fiscal y la deuda pública de hoy, la evidencia empírica muestra que a pesar de que estos constituyen una proporción relativamente elevada del PIB en algunas partes del mundo – especialmente en algunos de los países desarrollados– en muchos países no son grandes en

términos históricos. Aún más significativamente, los datos muestran que en todas las regiones del mundo, los pagos de intereses sobre la deuda pública como porcentaje del PIB en 2010 fueron menores a lo que han sido en cualquier momento en los últimos 13 años. Con unas poquísimas excepciones, las tasas de interés han seguido siendo bajas, aunque el tamaño de la deuda pública ha aumentado.”

Para cerrar esta breve identificación de algunos indicadores de la crisis mundial, habría que agregar que, tanto a nivel global como en Europa, uno de los principales impactos se ha dado en los incrementos del desempleo. Según se ve en el Gráfico IV.5, en lo que se refiere a la Zona Euro, para septiembre de 2013 la tasa de desempleo superó el 12 por ciento, con los casos extremos de Grecia –27.3 por ciento– y de España –26.6 por ciento–, seguidos de Portugal con 16 por ciento.



En lo que se refiere al desempleo en el conjunto de la economía mundial, los siguientes dos párrafos sintetizan un balance reciente sobre el tema de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su *Informe sobre el Trabajo en el Mundo*, publicado en junio de 2013 [OIT, 2013: 1]:

“A nivel mundial, el número de personas en paro seguirá aumentando a menos que las políticas cambien de rumbo. Se espera que el desempleo mundial se acerque a 208 millones en 2015, en comparación con poco más de 200 millones en el momento de esta publicación.

“Las principales debilidades del mercado de trabajo que precedieron a la crisis, se han mantenido o empeorado, incluso en economías de alto crecimiento. Por ejemplo, en los últimos 5 años, la incidencia del desempleo de larga duración (la proporción de

desempleados sin trabajo durante 12 meses o más) se ha incrementado en 60 por ciento de las economías avanzadas y en desarrollo para las que existen datos.” [OIT, 2013: 1]

Además, cabe destacar que el desempleo juvenil es particularmente grave. Según el Informe 2013 de la OIT sobre *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil*, “el desempleo de los jóvenes aumentó hasta un 24,9 por ciento en las economías desarrolladas y la Unión Europea entre 2008 y 2012, y la tasa de desempleo juvenil alcanzó en 2012 un nivel sin precedentes en los últimos decenios del 18,1 por ciento. Según las proyecciones actuales, en las economías desarrolladas y la Unión Europea, la tasa de desempleo de los jóvenes no bajará del 17 por ciento antes de 2016”. [OIT, 2013a: 2]²⁰⁶

Por consiguiente, en el actual desenvolvimiento económico global sigue siendo clara la presencia de un fuerte deterioro, no con los niveles de caída que se dieron en 2009, pero sí con un lento crecimiento mundial, a lo que se han venido agregando problemas en ascenso para las economías emergentes y altos niveles de incertidumbre acerca de una posible salida de la crisis iniciada en 2008.

Al respecto, los siguientes párrafos sintetizan el balance de la situación actual, tanto del FMI y el DAES/UN, como del Banco de Pagos Internacionales (BPI):

“Aún predominan sobre las perspectivas riesgos a la baja, viejos y nuevos. Aunque han disminuido los riesgos extremos inminentes en las economías avanzadas, se necesitarán medidas adicionales para mantenerlos controlados [...]. Por otra parte, se han incrementado los riesgos de una desaceleración más prolongada del crecimiento en las economías de mercados emergentes, debido a los efectos dilatados de las restricciones de la capacidad interna, un crecimiento más lento del crédito y condiciones externas desfavorables”. [FMI, 2013a]

“Una serie de indicadores apuntan a una desaceleración del crecimiento en las economías emergentes, en parte debido a prolongada debilidad de la demanda externa de los países desarrollados, pero también debido a factores internos.” [DAES/UN, 2013]

“La recuperación económica mundial continuó perdiendo ímpetu durante el pasado año. La moderación del crecimiento fue consecuencia de tres tendencias básicas: un crecimiento del PIB más débil en conjunto, aunque todavía sólido en las economías de mercado emergentes; una expansión todavía tímida de la economía estadounidense, y la recesión en la zona del euro.” BPI [2013: 3]

²⁰⁶ A lo anterior, cabe agregar también lo referido a la duración del desempleo. En tal sentido, en un informe preparado por la OIT y la OCDE para la reunión los Ministros de Trabajo del G20 que se realizó el 26 y 27 de septiembre de 2011, se destaca la alta incidencia del desempleo de largo plazo, en los siguientes términos: “Para el primer trimestre de 2011, un tercio o más de los desempleados lo había sido por más de un año en Francia (el 40.5 por ciento), Alemania (el 47.3 por ciento), Italia (el 50 por ciento), Japón (el 40.2 por ciento), Suráfrica (el 68.3 por ciento), y España (el 40.5 por ciento). Entre los países G20 para los cuales hay datos disponibles, la incidencia del desempleo de largo plazo aumentó más rápidamente en Canadá, España, el Reino Unido y, particularmente, en los Estados Unidos, en donde la participación del desempleo de largo plazo se triplicó para alcanzar un nivel histórico a principios de 2011.” [OIT/OCDE, 2011: 4]

“El ritmo de recuperación de las principales economías avanzadas ha sido, como poco, decepcionante. La evolución de las economías emergentes fue por lo general mejor, pero recientemente también estas han perdido fuelle”. BPI [2013: 29]

En un sentido más abarcador, en los siguientes dos párrafos queda claro el balance negativo que el BPI presenta de lo ocurrido desde el estallido de la crisis, así como la insistencia de esa institución en que se acentúen los ajustes del tipo que se ha venido aplicando en las economías europeas:

“Seis años ya desde el estallido de la crisis financiera global, y el crecimiento robusto, autosostenido y equilibrado sigue sin llegar a la economía mundial. Si existiera un camino fácil hacia ese objetivo, ya lo habríamos encontrado [...]”.

“Las autoridades deben acelerar las reformas de los mercados de trabajo y de productos para que los recursos económicos puedan desplazarse con más facilidad hacia sectores de alta productividad. Los hogares y empresas deben culminar la difícil tarea de remediar su situación financiera, y los gobiernos intensificar sus esfuerzos para garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas”. BPI [2013: 12]

A lo anterior se agrega también la permanencia de problemas en el dinamismo tanto de la Inversión Extranjera Directa como del comercio internacional, cuyo comportamiento de largo plazo ya hemos revisado en el Capítulo 2.

En lo que respecta a la IED, el más reciente *Informe sobre las Inversiones en el Mundo* de la UNCTAD, de junio de 2013, se presenta el siguiente balance.

“La inversión extranjera directa (IED) se redujo en un 18 por ciento a \$ 1350 mil millones en 2012. Este fuerte descenso fue en marcado contraste con otros indicadores económicos como el PIB, el comercio internacional y el empleo, todos los cuales registraron un crecimiento positivo a nivel global. La fragilidad económica y la incertidumbre política en una serie de importantes economías dieron lugar a la cautela entre los inversores. Además, muchas empresas transnacionales (ETN) reperfilaron sus inversiones en el extranjero, en particular mediante la reestructuración de los activos, la desinversión y deslocalización. El camino hacia la recuperación de la IED está mostrando ser desigual y puede tomar más tiempo de lo esperado. Las previsiones de la UNCTAD son que la IED en 2013 se mantenga cerca del nivel de 2012, con un rango superior de \$ 1450 mil millones - un nivel comparable con el promedio pre-crisis de 2005 a 2007. [...] Se mantienen significativos riesgos en el escenario de crecimiento. Factores como las debilidades estructurales en el sistema financiero mundial, el posible deterioro del entorno macroeconómico y la incertidumbre política significativa en áreas cruciales para la confianza de los inversores podrían dar lugar a una mayor reducción de los flujos de IED”. [UNCTAD, 2013: XII]

En lo que se refiere al comercio internacional, el balance de la OMC en su *Informe sobre el Comercio Mundial* de julio de 2013 es el siguiente:

El crecimiento del comercio mundial se redujo al 2,0% en 2012 – frente al 5,2% registrado en 2011 –, y mantuvo un ritmo lento durante los primeros meses de 2013 a causa de la reducción de la demanda mundial de importaciones asociada a la

desaceleración económica europea. La abrupta desaceleración del comercio en 2012 se ha atribuido principalmente al lento crecimiento de las economías desarrolladas y los repetidos episodios de incertidumbre acerca del futuro del euro. La escasa producción y el elevado desempleo en los países desarrollados redujo las importaciones y el ritmo de crecimiento de las exportaciones en las economías desarrolladas y en desarrollo. [OMC, 2013: 18]

Con todo lo recién señalado, lo que queremos destacar es que a la continuidad, en el periodo reciente, del deterioro de la actividad económica mundial iniciado en 2008, se agregan tanto la disminución absoluta de los flujos de IED, como el escaso crecimiento del comercio internacional, configurando todo ello un escenario global que continúa claramente inmerso en la crisis y en el cual según argumentaremos, las medidas tomadas frente a ella no están apuntando a una salida a la misma.

En el contexto recién descrito, además del hecho evidente de que en la generación de la crisis han jugado un importante papel las escasas regulaciones a nivel nacional y en el ámbito internacional sobre los sistemas financieros –e incluso la laxa aplicación de los regulaciones existentes²⁰⁷–, lo que ha llevado en Estados Unidos y Europa a intentos de revisión de esas regulaciones y de los órganos encargados de su aplicación, la crisis ha dejado también al descubierto la absoluta fragilidad presente en el funcionamiento de las relaciones económicas internacionales y, en particular, en el marco normativo y la arquitectura institucional de dichas relaciones en los ámbitos monetario y financiero.

Al respecto, y más allá de temas y problemas de relevancia media, como son, entre otros, el de las “jurisdicciones no cooperativas”, la dispersión y bajo nivel promedio de las regulaciones sobre los sistemas bancarios, el insuficiente intercambio de información entre las agencias de supervisión y regulación financiera, la ausencia de marcos adecuados respecto del cierre o la reestructuración de bancos en problemas –las llamadas “resoluciones bancarias”– y la falta de tratamiento especial y uniforme respecto de las instituciones de importancia sistémica, a nuestro juicio los problemas de fondo que en definitiva han empujado a la falta de eficacia y a la fragilidad extrema que hoy caracterizan a dicho marco normativo e institucional se ubican en ámbitos que ya revisamos con algún detalle en el capítulo anterior, por lo cual en este espacio sólo los mencionaremos brevemente:

²⁰⁷ Al respecto, cabe mencionar un Reporte de la Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamentales (GAO, que se define como “el brazo de auditoría e investigación del Congreso de los EE.UU.”), presentado ante el Senado estadounidense el 18 de marzo de 2009, en el cual al referirse a los reguladores de las actividades bancarias (la Reserva Federal, la Oficina del Interventor de la Moneda y la Oficina de Supervisión del Ahorro) y a los reguladores de actividades bursátiles (la Comisión de Valores y Bolsa y la Autoridad Reguladora de la Industria Financiera), se plantea lo siguiente: “En el examen de los materiales que revisamos, encontramos que los reguladores habían identificado numerosas debilidades en los sistemas de gestión de riesgos de las instituciones antes del principio de la crisis financiera; sin embargo, los reguladores no trataron eficazmente las debilidades o en algunos casos no apreciaron completamente su magnitud hasta que las instituciones fueron tensionadas” [GAO, 2009: 4]. Y en la parte final de ese Reporte, se agrega: “[...]También encontramos que para el número limitado de instituciones grandes y complejas que repasamos, los reguladores fallaron en identificar la magnitud de estas debilidades y cuando las debilidades fueron identificadas, no tomaron generalmente medidas poderosas para incitar a estas instituciones a enfrentarlas.” [GAO, 2009: 29]

- La base monetaria de funcionamiento de las relaciones económicas internacionales, sustentada en el dólar, que se ha mantenido sin mayores cambios a pesar de la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods formalizada desde hace ya casi cuarenta años. Según ya lo hemos argumentado, esa permanencia del dólar como moneda internacional, a pesar de los enormes déficit externos y de las graves dificultades de funcionamiento interno de la economía emisora, desde hace ya tiempo se ha constituido en un factor estructural de problemas y desequilibrios de la economía internacional, trasladando hacia ésta tanto las insuficiencias como los impactos de las políticas de los Estados Unidos y generando los altos niveles de inestabilidad e incertidumbre que en el periodo reciente –como en ocasiones anteriores– constituyen una causa profunda de la crisis.
- El desempeño de las llamadas “Instituciones Financieras Internacionales” –IFI–, y en particular del Fondo Monetario Internacional, que desde hace ya mucho ha fallado por completo en el cumplimiento de los objetivos para los que fue creado, constituyéndose más bien en un importante factor de impulso a la creación de condiciones de la crisis y a la rápida difusión de ésta una vez estallada. Tanto en la drástica disminución de regulaciones al despliegue del capital, como en la laxa aplicación de las regulaciones todavía existentes, así como en las exigencias directas de apertura hacia los países atrasados y en la inacción frente a los desequilibrios de los países desarrollados, dicha institución ha tenido una muy clara responsabilidad, y a ello se ha agregado su reiterada incapacidad de previsión, prevención y respuesta en cada crisis, así como los conocidos criterios de condicionalidad en el otorgamiento de financiamientos que además usualmente han sido insuficientes, tardíos y poco concesionales.
- Los procesos de apertura que se han venido concretando en las distintas economías (y con particular fuerza en los países atrasados), y que en los hechos han significado una profunda y amplia disminución de barreras al libre movimiento de capitales y de mercancías (aunque no de personas), intensamente aprovechados por las mayores economías y los grandes capitales, y a través de los cuales entre otras cosas se ha dado la llamada “apertura de la cuenta de capitales”, otorgándose todas las facilidades imaginables para el libre despliegue de los capitales especulativos y multiplicándose con ello los mecanismos de transmisión y amplificación de las crisis, sin que esos procesos de apertura indiscriminada hayan mostrado, ni en lo comercial ni en lo financiero, los resultados positivos que desde la teoría económica dominante se anunciaba que debían arrojar.

IV.1.2.- Las estrategias desarrolladas frente a la crisis

En este segundo apartado interesa identificar, también de manera breve, las propuestas y acciones centrales que se han venido definiendo en el ámbito internacional para gestionar la crisis, revisándolas desde la perspectiva de los países atrasados –en particular de América Latina–, y bajo la idea básica de que dicha perspectiva ha estado notoriamente ausente en el espacio que en los hechos se ha constituido en defensorio de las estrategias frente a la crisis.

Como es sabido, lo grueso de las acciones multilaterales ante la crisis ha sido discutido y acordado en el Grupo de los 20 (G20)²⁰⁸, el cual si bien implica una ampliación respecto del G-7, y por tanto un reconocimiento de la mayor presencia global de algunas economías –en particular los BRICs–, constituye un espacio en el que no tienen acceso la mayoría de los países.

En efecto, el G20 desde noviembre de 2008 comenzó a reunirse a nivel de jefes de estado, habiendo celebrado 8 Cumbres²⁰⁹ desde ese entonces –en la tercera de las cuales se asignó explícitamente el rol de “foro principal de nuestra cooperación económica internacional”– y desde dicho Grupo no sólo se han ido coordinando las medidas de política económica interna de sus países miembros frente a la crisis –que, por ese sólo hecho, se transforman en un cuasi mandato de medidas a tomar para los países no miembros–, sino que también se han ido tomando acuerdos para ser aplicados por las IFI, e incluso se han dado “instrucciones” a la OMC para concluir la Ronda de Doha, objetivo esté último que no ha podido cumplirse por los graves conflictos –sobre todo Norte/Sur– que hasta la fecha persisten en las negociaciones de esa Ronda.

A través de dichas Cumbres, desde luego se han definido distintas medidas, identificadas en las respectivas declaraciones finales y sobre todo en los sucesivos Planes de Acción, y dichas medidas han abarcado una variedad de temas, entre ellos varios referidos a las finanzas internacionales: homogenización y elevación de regulaciones para los sistemas bancarios –a través de Basilea III–; transformación del Foro de Estabilidad Financiera en Consejo, asignándole algunas funciones adicionales; definición de un marco internacional de mecanismos para las “resoluciones bancarias” –incluyendo orientaciones referidas a aquellos que han sido considerados “demasiado grandes para quebrar”; fortalecimiento de los marcos internacionales para la llamada “regulación prudencial”; marcos internacionales referidos a la “banca en la sombra”; intercambio de información acerca de instituciones, mercados e instrumentos que puedan constituir un riesgo sistémico; cooperación entre reguladores respecto de instituciones que actúan en varias jurisdicciones; estandarización del tratamiento de mercados de derivados; adopción de normas de entrega de información por parte de jurisdicciones no cooperativas, en particular referida a la tributación; coordinación entre los órganos nacionales emisores de normas contables; supervisión eficaz y más coordinada sobre las agencias de calificación crediticia, etc.

No es nuestra intención revisar aquí los distintos grados de cumplimiento de las medidas acordadas en el G20 en relación a esa diversidad de temas, los cuales, en todo caso, para una buena parte de los temas recién señalados son notoriamente bajos. Lo que principalmente nos interesa destacar, es que en dichos temas y en las medidas correspondientes, o no se incluyen aquellos problemas que hemos identificado como causas profundas del actual desorden monetario y financiero internacional, y de la propia crisis

²⁰⁸ El G20 lo componen la Unión Europea, como bloque, y diecinueve países: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Turquía. A sus reuniones, asisten también invitados otros países, como Holanda y España

²⁰⁹ El 12 de noviembre de 2008 en Washington; el 2 de abril de 2009 en Londres; el 25 de septiembre de 2009 en Pittsburgh; el 27 de junio de 2010 en Toronto; el 12 de noviembre de 2010 en Seúl; el 3 y 4 de noviembre de 2011 en Cannes; el 18 y 19 de junio de 2012 en Los Cabos; y, el 5-6 de septiembre de 2013 en San Petersburgo.

global, o las menciones y medidas al respecto son marginales y hasta apuntan en sentido contrario a lo que sería esperable.

Las menciones y medidas en sentido contrario, que acabamos de mencionar, en nuestra opinión se aplican claramente a lo que el G20 ha venido acordando en relación a las IFI y sobre todo al FMI. A pesar del reconocimiento generalizado que existe respecto a los graves problemas de credibilidad y eficacia del Fondo, que tienen como base –entre otros elementos– a los principios e intereses que lo guían, a sus formas de organización y funcionamiento, a las acciones que él ha ejercido sobre los países que están bajo su tutela y a los errores cometidos por esa institución en el cumplimiento de las tareas que supuestamente le competen, las decisiones del G20 han situado claramente al Fondo como un favorecido directo por varios de los acuerdos tomados, empujando a un relanzamiento de esa institución al multiplicar por varias veces sus recursos y asignarle un papel central en el manejo internacional de la crisis, tal como ha venido ocurriendo en distintos países europeos que están siendo sujetos a los programas de ajuste que de sobra hemos conocido en América Latina, todo ello acompañado de modificaciones prácticamente cosméticas en su funcionamiento: el multianunciado traslado de alrededor de un 5 por ciento del poder de voto en el FMI –y de 3 por ciento en el Banco Mundial–, desde los países “sobrerrepresentados” hacia los “sobrerrepresentados”, principalmente los BRICS; y, la promesa de modificar las prácticas de definición de sus principales cargos de dirección, lo cual ciertamente no ocurrió en los cambios de Dominique Strauss-Kahn a Christine Lagarde en la Dirección General del FMI (en julio de 2011), ni de Robert Zoellick a Jim Yong Kim en la Presidencia del Grupo Banco Mundial (en julio de 2012).

Así, lejos de acordar una reformulación radical de las IFI, que incluyera entre otras cosas la creación de nuevos organismos sobre bases distintas y la reducción sustancial de las potestades que hasta ahora poseen las instituciones existentes, lo que se ha hecho es mantener casi intocada la actual arquitectura institucional, creando con ello las condiciones para que se continúen reproduciendo las graves deficiencias de dicha arquitectura y se mantengan los problemas que ella supone para los países atrasados, para la estabilidad económica mundial y para las posibilidades de desarrollo de los países atrasados.

Algo semejante ocurre con la base monetaria internacional. A pesar de los muchos motivos que empujan a una profunda revisión del papel del dólar como moneda internacional, y a pesar también de múltiples referencias en los documentos oficiales del G20 a la necesidad de un sistema monetario “más estable”, “más resistente”, “menos vulnerable”, etc., las estrategias y acciones de dicho Grupo se han limitado a reconocer la necesidad de diversificar la canasta de las monedas que integran a los DEG, con una notoria ausencia de cualquier medida, e incluso de cualquier referencia, al papel del dólar en la base monetaria, y ello a pesar de que desde el estallido de la actual crisis mundial se han mantenido las manifestaciones de la debilidad estructural del dólar y de la economía que lo emite, y con ello se han continuado reproduciendo los problemas de un orden económico internacional sustentado en esa moneda.

En la economía estadounidense los cuantiosos niveles de endeudamiento y de déficit internos y de la balanza de pagos –a los que se han sumado las recurrentes dificultades entre el ejecutivo y el legislativo de ese país para acordar los presupuestos–, en el plano internacional las fuertes fluctuaciones cambiarias, y en los distintos países la necesidad de

distraer recursos para acumular grandes reservas que terminan apoyando precisamente al dólar y amarrándose al incierto destino de éste, son componentes de un escenario caracterizado por un grave deterioro de la base monetaria de funcionamiento del sistema económico internacional, por la reproducción de esa base como fuente de graves desequilibrios sistémicos y por la ausencia de estrategias multilaterales para enfrentar esa situación, las cuales han venido siendo exigidas incluso por varios de los miembros del G20.

Al respecto, basta recordar los pronunciamientos del Presidente de Rusia sobre la “introducción de una moneda supra-nacional de reserva para ser emitida por las instituciones financieras internacionales” y respecto de “transferir algunas [...] funciones a otras estructuras supra-nacionales no asociados con el FMI”²¹⁰ [Medvédev 2009: 3], así como el comunicado del Gobernador del Banco Central de China llamando a “la creación de una moneda de reserva internacional que esté desconectada de las naciones y sea capaz de permanecer estable en el largo plazo, eliminando así las deficiencias inherentes causadas por el uso de crédito basado en monedas nacionales” [Xiaochuan, 2009].

En esas mismas direcciones apuntando distintas referencias al tema que han venido formulando los BRIC/BRICS: el pronunciamiento ministerial de marzo de 2009 “para el estudio de la evolución del sistema monetario internacional, incluida la función de las monedas de reserva” [BRIC, 2009]; la Declaración Final de la Cumbre dicho del grupo en abril de 2011 –ya incluyendo a Sudáfrica–, en la cual plantean: “Reconociendo que la crisis financiera internacional ha puesto de manifiesto las insuficiencias y deficiencias del actual sistema monetario y financiero internacional, apoyamos la reforma y mejora del sistema monetario internacional, con un sistema de reserva internacional con amplio fundamento que proporcione estabilidad y seguridad” [BRICS, 2011]; la Declaración Final de la Cumbre de 2012, en la cual exigen “una mayor representatividad de la arquitectura financiera internacional, con un aumento en la voz y la representación de los países en desarrollo y la creación y mejora de un sistema monetario internacional justo que pueda servir a los intereses de todos los países y apoyar el desarrollo de las economías emergentes y en desarrollo” [BRICS, 2012] y la Declaración Final de la Cumbre de 2013, donde plantean: “Apoyamos la reforma y mejora del sistema monetario internacional, con un sistema de moneda de reserva internacional con amplia base, que proporcione estabilidad y certeza.”. [BRICS, 2013: 4-5]²¹¹

A pesar de todo lo anterior, lo referido al papel del dólar en el sistema monetario internacional no parece que en un futuro cercano vaya a estar en la agenda de discusión del G20, ni menos en las acciones que acuerde dicho grupo, lo cual es una clara señal de la poca profundidad de los cambios que dicho grupo está dispuesto a procesar, y obliga a

²¹⁰ En la Declaración que estamos citando las funciones que se propone sean retiradas del FMI son las siguientes: “El seguimiento y establecimiento de un sistema de alerta temprana de crisis sobre la base de una actualización constante de evaluación de los riesgos sistémicos; Actuar como un prestamista de última instancia; El seguimiento de la aplicación del Marco de Normas Regulatorias Universales; Actuar como el emisor de una moneda de reserva mundial.”

²¹¹ Y a continuación, agregan: “La selección de los líderes de las instituciones financieras internacionales debe ser a través de un proceso abierto, transparente basado en méritos y verdaderamente abierto a candidatos de las economías de mercados emergentes y los países en desarrollo” [BRICS, 2013: 5]

prever la muy probable permanencia de los problemas estructurales del actual orden monetario internacional que han estado en la raíz de la actual crisis mundial.

La misma conclusión, es válida respecto de cualquier reformulación seria referida a la libertad de movimiento de los capitales que se ha impuesto en las últimas décadas. En lo fundamental, los acuerdos y acciones del G20 apuntan a la permanencia de esa libertad y de los procesos de apertura de la cuenta de capitales, no contemplándose la muy necesaria creación o recuperación de espacios para que los países desarrollen sus propias políticas internas frente a los problemas monetarios y financieros globales y para revertir la actual ausencia de límites en la acción del gran capital internacional.

Así, en la actual agenda no aparecen temas tales como la creación de mayores espacios para esas políticas, tanto a través de una efectiva regulación de los capitales especulativos, y en general de la inversión extranjera, como por medio de reformas de las políticas de Banca Central; la generación de nuevos mecanismos para una efectiva reestructuración de las deudas externas; la redefinición de los mecanismos para procesar las controversias sobre inversiones transfronterizas; la revisión de los criterios de condicionalidad de las IFI, etc., y ello a pesar de que desde hace tiempo dichos temas están presentes en distintos ámbitos de los países atrasados y en las exigencias de diferentes gobiernos de esos países en foros internacionales.

En tal sentido, para concluir con este breve seguimiento de las estrategias multilaterales ante al deterioro extremo del actual orden económico internacional y ante la necesidad de introducir en él reformas profundas, interesa destacar las diferencias que al respecto se han dado entre los acuerdos que el G20 ha venido tomando sobre dicho orden y las propuestas que al respecto se han generado en el ámbito de las Naciones Unidas.

Atendiendo a un acuerdo plasmado en la Declaración final de la Cumbre de Doha sobre Financiamiento del Desarrollo, realizada en Doha del 29 de noviembre al 2 de diciembre del 2008, el Presidente de la Asamblea General de la ONU para el periodo septiembre 2008 – septiembre 2009, Miguel D'Escoto, convocó a una Conferencia de Alto Nivel para abordar el tema de la crisis, y estableció un Grupo de Trabajo de expertos, encargado de examinar el funcionamiento del sistema financiero mundial, incluidos órganos como el Banco Mundial y el FMI, y de sugerir medidas que podrían adoptar los Estados Miembros de la Organización para lograr un orden económico mundial más sostenible y justo.

Dicho Grupo de Trabajo, presidido por Joseph Stiglitz y cuyos restantes miembros eran de Japón, Europa Occidental, África, América Latina y Asia meridional y oriental, en el mes de abril de 2009 presentó un análisis y recomendaciones, referidas a la transformación de la estructura económica global para superar la crisis económica mundial y evitar su repetición, que fueron utilizadas como insumo de la Conferencia de Alto Nivel, al finalizar la cual se emitió un texto recogiendo los consensos generados en ella.

En el siguiente Cuadro, se presenta una comparación entre los acuerdos del G20 plasmados en las Declaraciones Finales y Planes de Acción de sus Reuniones Cumbre, el texto de la Comisión de Expertos y la Declaración Final de la Conferencia de la ONU, respecto del orden monetario y financiero internacional, distinguiendo entre los temas generales y aquellos de especial interés para los países atrasados.

CUADRO IV.1 G20 vs. NACIONES UNIDAS: PRESENCIA DE TEMAS RELEVANTES SOBRE LA CRISIS MUNDIAL			
	G20	Asamblea General ONU	Documento Expertos ONU
GENERALES			
Participación de todos los países en la adopción de decisiones	NO	SI	SI
Reforma significativa del sistema internacional	NO	SI	SI
Reforma del Sistema Mundial de Reservas	NO	Débil*	Si
Reforma profunda de las IFI	Escasa	Intermedia	Fuerte
Más y mejor regulación financiera	SI	SI	SI
Regulación de agencias de calificación	SI	SI	SI
Acciones sobre “Jurisdicciones no cooperativas” y Paraísos Fiscales	Intermedia	Intermedia	Fuerte
Más y mejor vigilancia global	NO	SI	SI
Coord. de políticas económicas Mundiales	NO	NO	SI
Reforma de políticas de Banca Central	NO	NO	SI
Consejo de Coord. Económica Mundial	NO	NO	SI
Autoridad de Competencia Mundial	NO	NO	SI
Autoridad de Regulación Financiera Global	NO &	NO	SI
DE INTERÉS ESPECIAL PARA LOS PAÍSES ATRASADOS			
Ratificación del compromiso de cumplir los ODM	SI	SI	SI
Financiación internacional a P Atrasados	Escasa#	Fuerte	Fuerte
Más espacio de políticas a P Atrasados	NO	Fuerte	Fuerte
Protección especial a pobres de P Atrasados	NO	SI	SI
Cooperación regional y subregional	NO	SI	SI
Rev. de la condicionalidad de las IFI	Escasa	Fuerte	Fuerte
Regulación de filiales extranjeras	NO	NO	SI
Mecanismos de reestructuración de la deuda soberana	NO	Intermedia**	SI
Mecanismos para controversias sobre inversiones transfronterizas	NO	NO	SI
Asegurar que la Ronda de Doha sea para el desarrollo	NO	SI	SI
Cooperación Sur-Sur	NO	SI	SI
* Se reconoce la preocupación de algunos países por el tema; & Lo único que está planteado es ampliar el Foro de Estabilidad Financiera, llamarlo Consejo y asignarle algunas funciones adicionales de coordinación, a lo que se agrega la progresiva puesta en marcha de “Basilea III”; ** Se menciona la “sostenibilidad de la deuda a largo plazo de los países en desarrollo”; # En la Cumbre de noviembre 2010 se aprobó el “Consenso de desarrollo de Seúl para un crecimiento compartido”, que incluye un “Plan de acción plurianual de desarrollo”, respecto del cual en reuniones posteriores se ha entregado <i>Reportes de Avance</i> .			
Fuentes: G20 [2008], [2009], [2009a], [2009b], [2010], [2010a], [2011], [2011a], [2012], [2012a] y [2013]; Stiglitz <i>et. al.</i> [2009] y [2009a];			

Según se desprende del Cuadro, una parte sustancial de los temas relevantes, tanto generales como aquellos de especial interés para los países en desarrollo, no están contemplados –o lo están de manera marginal– en el ámbito del G20, a diferencia de los documentos generados en el ámbito de la Asamblea General de la ONU, en los cuales –si bien hay temas importantes que sería necesario abordar, o hacerlo con mayor fuerza– hay un mayor énfasis en los problemas de fondo que requieren atención, como son la democratización de la toma de decisiones frente a la crisis, la redefinición del papel del dólar –la llamada “reforma del sistema mundial de reservas”–, la reducción de la condicionalidad por parte de las IFI, la creación de nuevas instituciones reguladoras de carácter multilateral, la recuperación de márgenes de autonomía en la definición de políticas, el “Programa para el Desarrollo” de la Ronda de Doha de la OMC, los controles sobre el capital extranjero, el carácter sostenible del endeudamiento externo, la posibilidad de declarar moratorias, etc.

En síntesis, en el actual panorama mundial no sólo no sólo se mantiene la crisis y los problemas y desequilibrios que constituyen sus causas profundas y que desde hace ya tiempo están presentes a nivel sistémico, y en particular en la economía internacional, sino que además, los acuerdos y acciones tomados frente a la crisis están lejos de apuntar a esas causas y de introducir las reformas necesarias en el orden económico internacional.

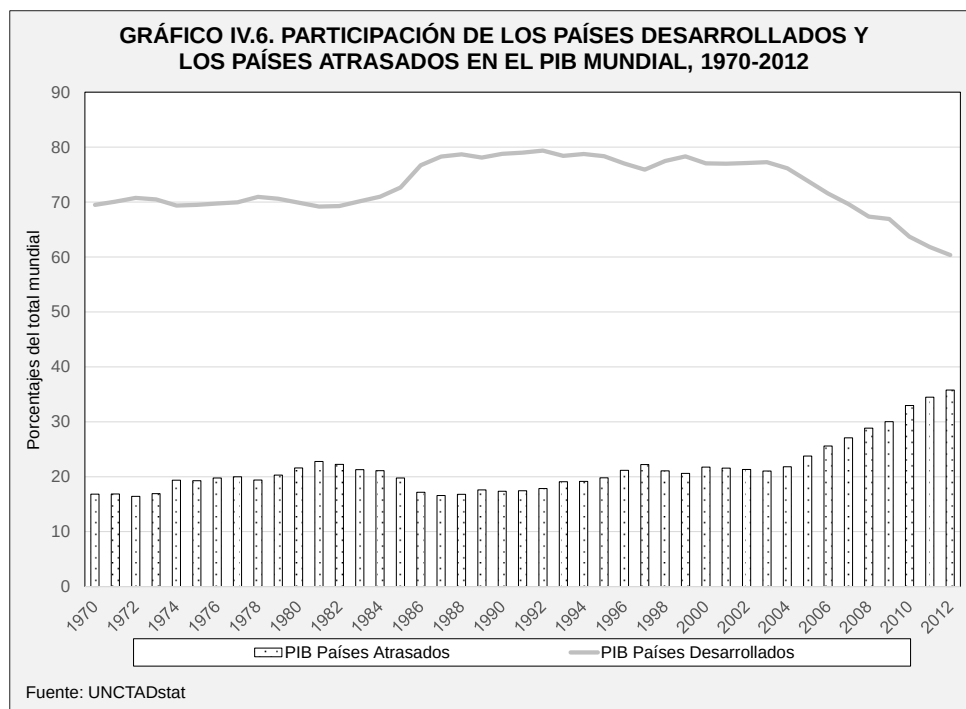
IV.1.3.- Cambios en la estructura piramidal de países

Como último punto a tratar en este primer apartado del presente capítulo, nos interesa centrar brevemente la atención hacia los cambios que se han venido desarrollando en relación al peso relativo de los distintos países en la totalidad económica mundial, los cuales tienen como elemento central a menor presencia del conjunto de países desarrollados en dicha totalidad y el correspondiente incremento de los países atrasados, lo que está dando lugar a una reconfiguración espacial importante de la estructura económica mundial.

Esa reconfiguración, si bien se ha visto empujada por la mayor fuerza con que la crisis mundial ha golpeado a los países desarrollados, venía desenvolviéndose desde años anteriores, y en particular desde los primeros años del presente siglo, empujada por el auge en el precio de distintas materias primas que ya hemos mencionado, sobre todo de combustibles y minerales, a lo que se sumaron poco después los productos agrícolas, incluidos los alimentos.

Con el sólo objetivo de destacar algunas expresiones básicas de los cambios ocurridos en la participación de los países desarrollados y los atrasados, revisaremos dichos cambios en los totales de la producción mundial y en las relaciones económicas internacionales, teniendo presente en todo caso que un análisis más detallado debería por fuerza incorporar temas tales como el de la conformación y multiplicación de cadenas globales de valor, con la consiguiente dispersión geográfica de la inversión y de los procesos de producción y circulación de bienes y servicios, con lo cual la pérdida de presencia que se reporta para algunos países bien puede acompañarse con una presencia acrecentada de las actividades en el exterior de las grandes empresas de dichos países, tanto a través de inversiones directas como por medio de alianzas de distinto tipo.

En lo que se refiere a la producción global, en el Gráfico IV.6 se presenta la participación de los países desarrollados y los países atrasados²¹² en los totales mundiales del PIB. Allí se observa que la participación de los primeros ha disminuido de manera importante, pasando de 77 por ciento en 2003 a 60 por ciento en 2012, lo que implica una reducción en una cuarta parte de su aporte a la producción mundial, lo que tiene como contra partida al aumento de participación de los países atrasados, para los cuales en ese mismo lapso su participación pasó de 21 por ciento a 36 por ciento. Según cifras de la misma fuente, que no hemos incluido en nuestro texto, en los totales mundiales de inversión los cambios porcentuales son muy semejantes, a la reducción en un caso y al incremento en el otro.

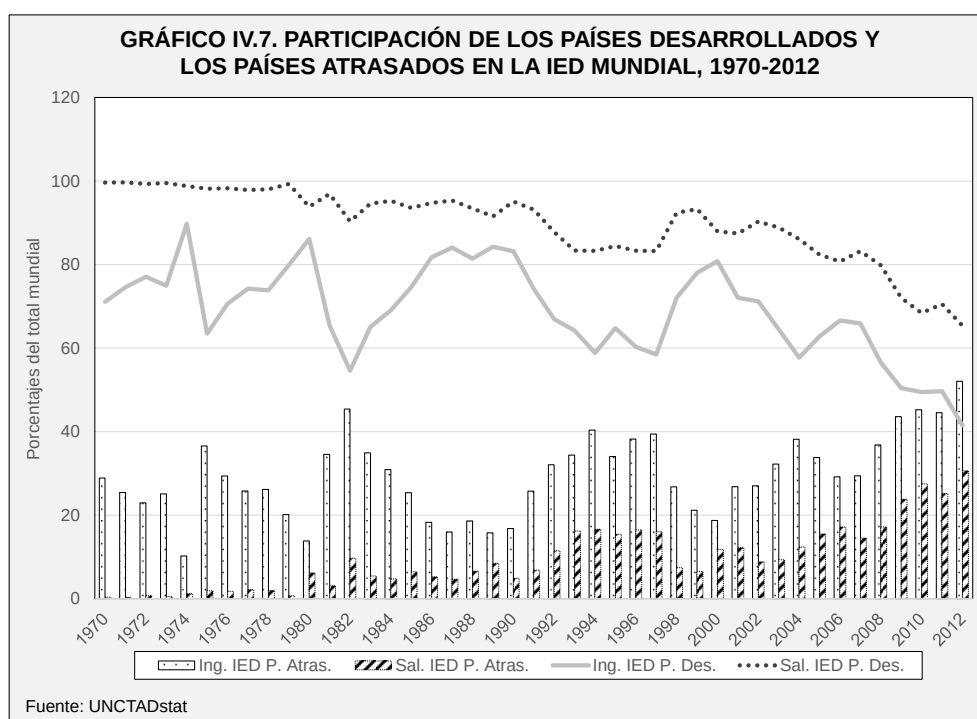


En los siguientes dos gráficos, se presentan las tendencias presentes en la participación de ambos grupos de países en las relaciones económicas internacionales, por una parte en los flujos de Inversión Extranjera Directa, y por el otro en el comercio internacional.

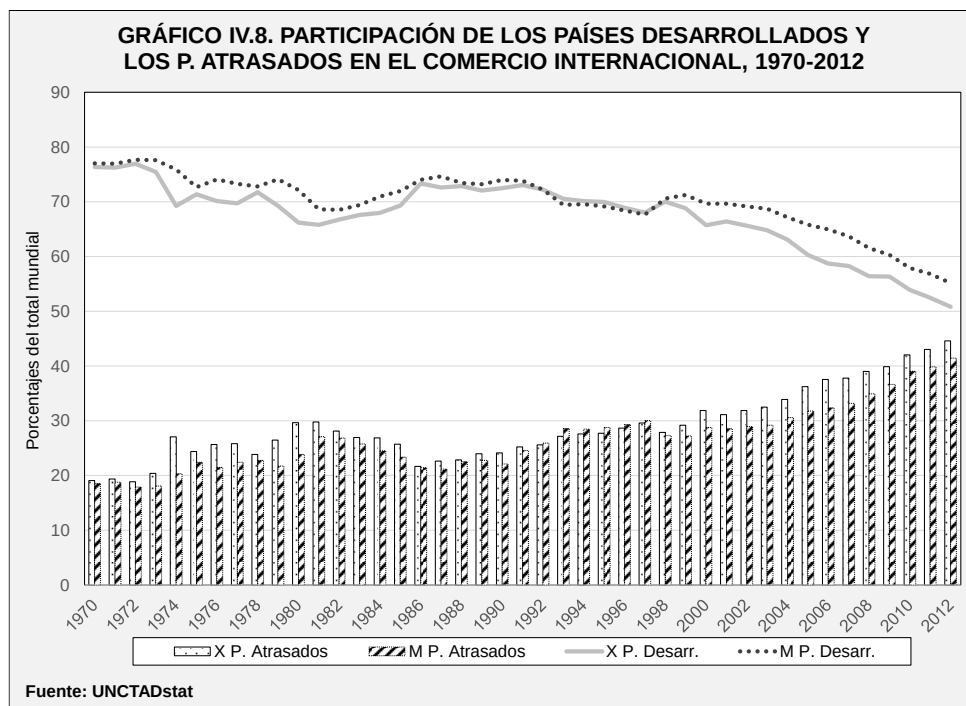
En el Gráfico IV.7, se ve claramente la menor presencia de los países desarrollados tanto en los ingresos como en las salidas totales de IED. En lo que respecta a los ingresos de dicha inversión, en ellos la menor participación de dichos países es muy marcada, a tal punto que ésta pasó de 80 por ciento en el año 2000 a 42 por ciento en 2012, año este último en que la participación de los países atrasados fue de 52 por ciento, rebasando por primera vez la mitad del total mundial de inversiones extranjeras directas recibidas.

²¹² Para los Gráficos de este apartado, la fuente utilizada (UNCTADstat) distingue tres grupos de países: “Desarrollados” (46 países); “Economías en Transición” (21 países), y los restantes que la UNCTAD llama “Países en Desarrollo” y nosotros los llamamos países atrasados. Para facilitar la lectura de los gráficos, sólo estamos presentando lo referido a la participación de los Países Desarrollados y los Países Atrasados en los distintos totales mundiales, por lo cual la suma de los porcentajes de ambos grupos de países es inferior a 100.

Desde luego, en lo que respecta a la importancia de ambos grupos de países como emisores de IED las tendencias son menos marcadas, y los países desarrollados para 2012 son responsables de casi dos tercios del total de salidas de dicha inversión. Sin embargo, en el Gráfico se ve que para esos países su participación en dichos totales era de casi 100 por ciento en el inicio de los años setenta, y de 90 por ciento en 2002, por lo cual la cifra de 2012 representa una reducción sustancial, cuya contrapartida es que los países atrasados entre 2002 y 2012 multiplicaron por más de tres su presencia como emisores de inversión, pasando de una participación de 9 por ciento a otra de 31 por ciento.

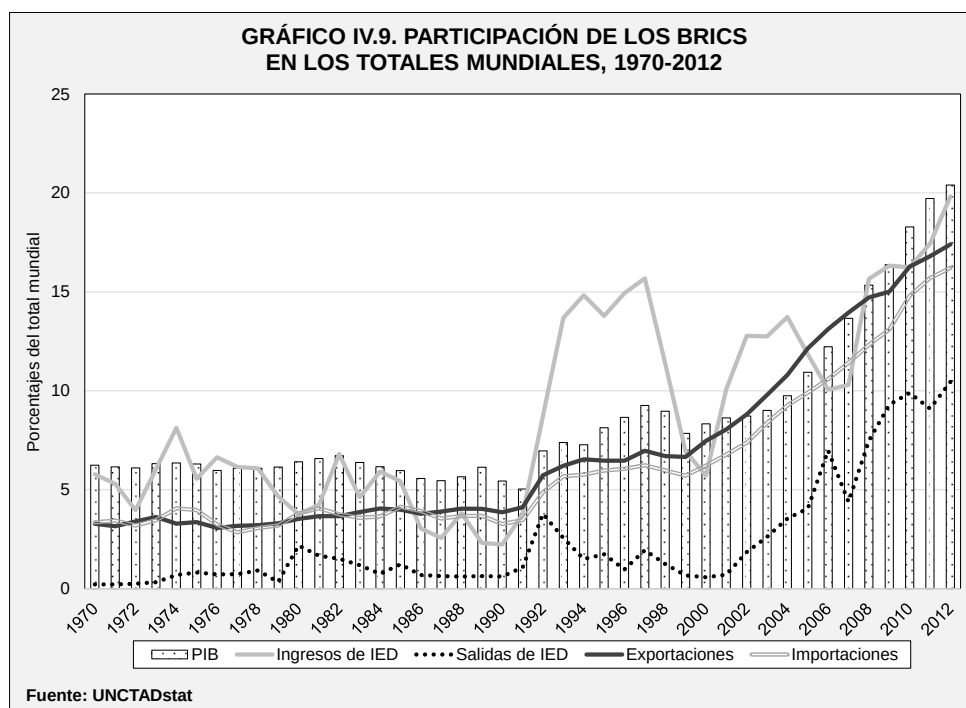


En el Gráfico IV.8, se ve que tanto en las exportaciones como en las importaciones desde el inicio de los años 2000 hay una rápida disminución de los países desarrollados en los totales mundiales y un correspondiente aumento de los países atrasados. Así, para los países desarrollados entre el inicio de esa década y el año 2012 su participación en dichos totales pasó de alrededor de 70 por ciento a 51 por ciento en las exportaciones y a 55 por ciento en las importaciones, y los países atrasados en ese último año alcanzaron una participación de 45 por ciento en las exportaciones y de 41 por ciento en las importaciones, lo cual por cierto da cuenta de los superávits comerciales presentes en el conjunto de dichos países.



Desde luego la breve revisión de tendencias que hemos hecho, debe acompañarse con la advertencia de que cada uno de los dos grupos de países cuya participación hemos identificado en la producción mundial, el comercio internacional y los totales de inversión extranjera directa, constituye un conjunto sumamente heterogéneo, en cuyo interior hay una diversidad de comportamientos respecto de las distintas tendencias.

En tal sentido, y para cerrar el presente tema, en el Gráfico IV.9 se entrega información referida a la participación en los mismos totales, en este caso de los BRICS, que como es sabido se caracterizan por su muy elevado dinamismo económico en las últimas décadas. Allí se observa que el conjunto de esos cinco países ha tenido incrementos sustanciales en su participación en todos esos totales, no sólo desde los años 2000 sino desde el inicio de los años noventa, con una caída temporal entre 1998 y 2002, lapso éste en que se dieron de manera sucesiva la crisis asiática, la crisis rusa y la crisis brasileña, con sus correspondientes procesos de contagio hacia otras economías de desarrollo medio: el efecto “dragón”, el efecto “vodka” y el efecto “zamba”, respectivamente.



A modo de síntesis de la información del Gráfico IV.9, si se toma como base el inicio de los años 90, comparándolo con 2012, en ese lapso de alrededor de dos décadas la participación de los BRICS se multiplicó por cuatro en la producción mundial (de 5 por ciento en 1991 a 20 por ciento en 2012), por 11 en las emisiones de IED (de 1 por ciento en 1991 a 11 por ciento en 2012), por diez en la recepción de dicha inversión (de 2 por ciento en 1990 a 20 por ciento en 2012), por más de cuatro en las exportaciones (de 4 por ciento en 1990 a 18 por ciento en 2012) y por cinco en las importaciones (de 3 por ciento en 1990 a 15 por ciento en 2012). En todo caso, y a pesar de que se trata de un grupo de tan sólo cinco países, todos ellos de crecimiento económico rápido, incluso así es válida la advertencia recién hecha respecto de la heterogeneidad, que aplicada a los BRICS obliga a tener presente que el dinamismo de la economía china ha sido notablemente superior al de los otros cuatro países considerados en dicho grupo.

Una advertencia final: la agrupación “países atrasados” o “BRICS” es de carácter estadístico, definida por algún rasgo básico en común, como el nivel de atraso respecto de determinados parámetros en el primer caso, o un dinamismo elevado común a todos ellos en el segundo caso, pero nada de eso por sí solo indica que se esté efectivamente ante un “grupo”, pensado en términos de vínculos, niveles de concertación o colaboración, etc.

Respecto de los países atrasados su carácter o no de “grupo” en ese segundo sentido implicaría un balance de espacios tales como los “No Alineados” o el “Grupo de los 77”, ambos con una ya larga historia y con altibajos a través de ella, a lo que habría que incorporar iniciativas de concertación más recientes entre distintos países atrasados, en ámbitos por ejemplo como la Organización Mundial de Comercio –en ella, entre otros, el “Grupo de los 20” o el “Grupo de los 33”, ambos constituidos en relación al tema agrícola– o la ONU respecto de algunos temas o problemas.

En el caso de los BRICS, la denominación fue casi únicamente estadística desde que se formuló la sigla en 2001²¹³ y hasta que en 2006 hubo los primeros contactos entre Brasil, Rusia, India y China a nivel ministerial en la perspectiva de constituirse como un espacio de concertación y colaboración, y fue recién en 2009 que se realizó la primera de sus “Cumbres”, a las que se incorporó Sudáfrica en 2011, habiendo avanzado el grupo hasta la fecha en la definición de posiciones comunes frente a distintos problemas globales –como ya mencionamos–, y en acuerdos iniciales para comerciar en sus monedas, a lo que se agrega la posible puesta en marcha del Banco BRICS.

IV.2.- América Latina y El Caribe, en su funcionamiento interno y frente a la crisis global del capitalismo y a las estrategias multilaterales en marcha.

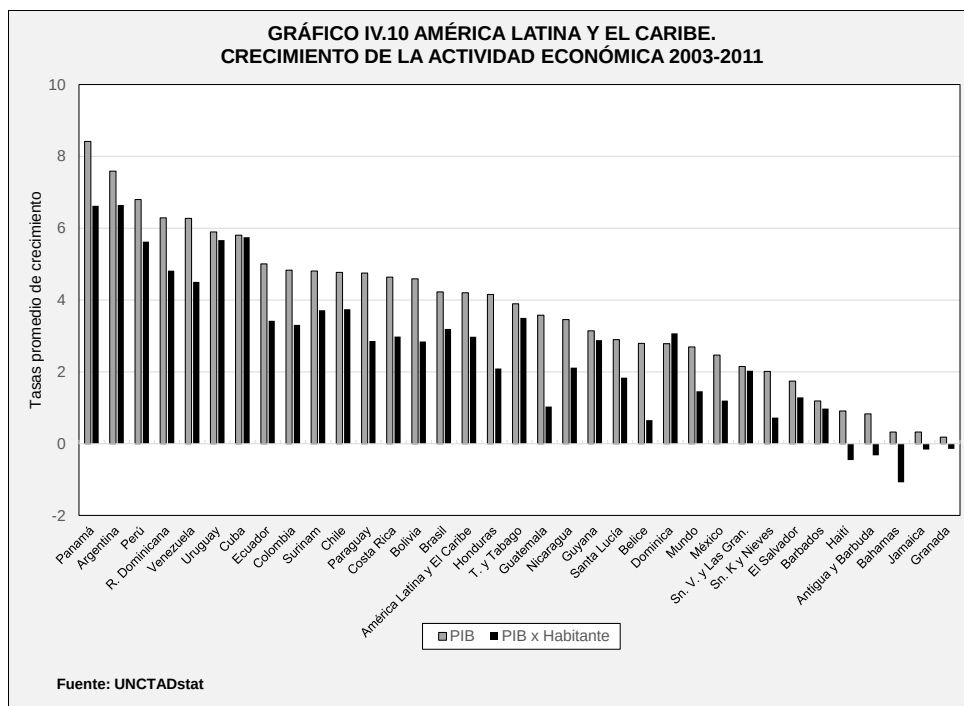
En este segundo apartado la intención es destacar algunos elementos básicos del funcionamiento interno de los países de la región durante el periodo reciente, vinculando dicho funcionamiento en parte con el escenario mundial de crisis que hemos recién descrito, y en parte con los cambios ocurridos en la integración regional que revisaremos posteriormente.

En el inicio del capítulo anterior, al presentar un panorama general del comportamiento de las economías latinoamericanas y caribeñas desde la segunda mitad del siglo XX, nuestra revisión abarcó hasta lo que va del presente siglo, por lo cual nos limitaremos sólo a destacar sólo algunos elementos de lo allí planteado y a agregar algunos puntos que no hemos abordado.

En términos generales, lo central a tener en cuenta para el periodo reciente, es que con posterioridad al deterioro de fines de los años noventa y comienzos de la siguiente década, de 1998 a 2003, las economías de la región han tenido un dinamismo relativamente elevado, en comparación no sólo con ese periodo previo, sino también respecto del desempeño económico de otros espacios de la economía mundial, con lo cual la región –al igual que los BRICS y el conjunto del capitalismo atrasado, según revisamos en las páginas previas– ha ido ganando presencia en el escenario económico global, en indicadores como el PIB, la formación bruta de Capital Fijo y el comercio internacional –véase Cuadro III.1–, con una cierta semejanza a lo que ocurrió en los años setenta del siglo pasado.

Al respecto, y dado que hasta ahora hemos hecho referencia casi únicamente al conjunto de la región, es conveniente agregar alguna información por países, para lo cual en el Gráfico IV.10 se presentan las tasas promedio de crecimiento del PIB y del PIB por habitante del período 2003-2011, para los 33 países latinoamericanos y caribeños, así como para el conjunto de la región y el mundo.

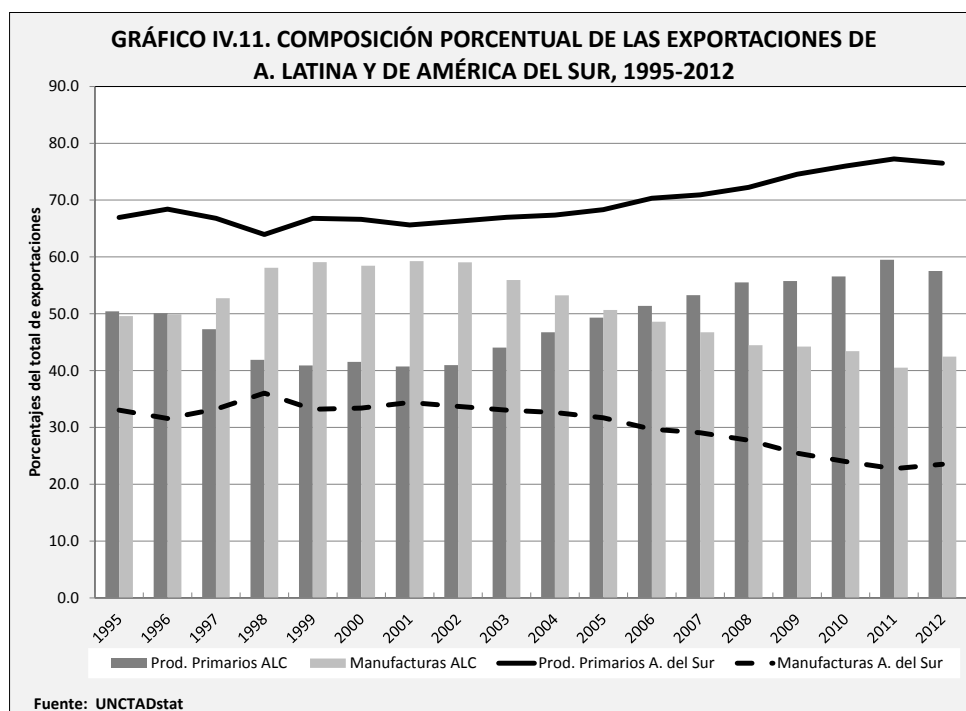
²¹³ La formulación inicial, que no incluía a Sudáfrica, fue hecha por Jim O’Neil [2001], economista de Golden Sachs, el cual a partir de identificar cuatro posibles escenarios de comportamiento de la economía mundial, en todos ellos asignaba un incremento importante en la presencia global de los BRIC, que llegaría a ser dominante para 2050.



Allí se observa que si bien dichas tasas son de 4.2 por ciento para el PIB global de la región y de 3 por ciento para el PIB por habitante –cifras ambas que son bastante superiores al promedio mundial–, las diferencias entre los países en torno a dicho promedio son bastante marcadas, configurando un abanico que va desde crecimientos del producto por habitante de más de seis por ciento en Panamá y Argentina, hasta disminuciones absolutas —la mayor de ellas de 1.1 por ciento— en cinco países del Caribe: Haití, Antigua y Barbuda, Bahamas, Jamaica y Granada. Disparidades de comportamiento como las recién señalada, desde luego no son nuevas en la región, y siguen constituyendo una premisa a tener en cuenta en cualquier balance y propuesta que pretenda atender al conjunto de los países latinoamericanos y caribeños.

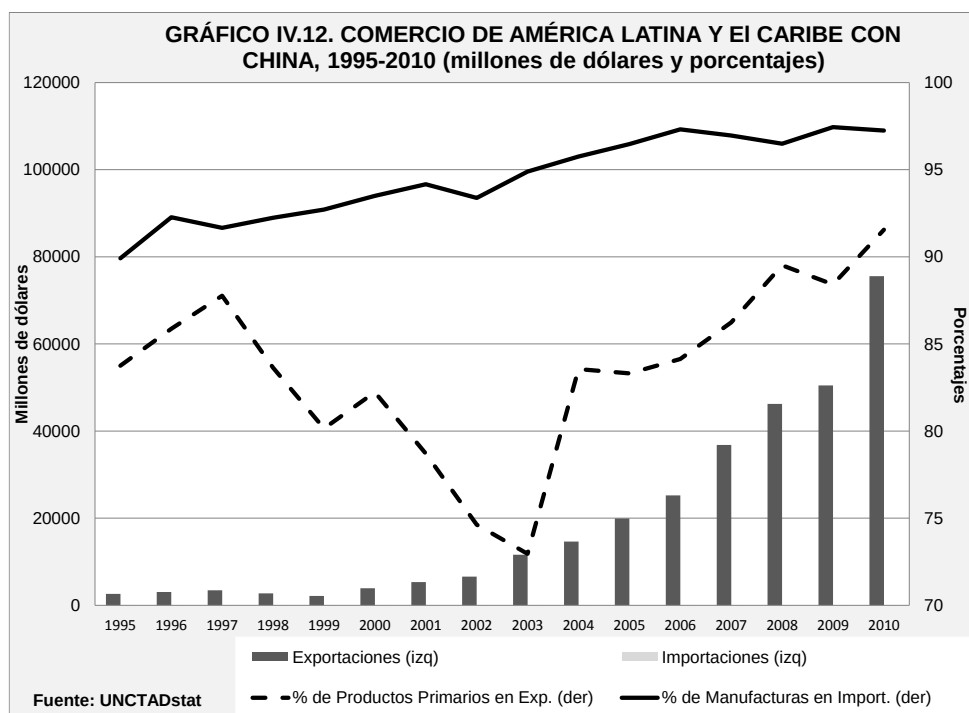
Como ya se ha mencionado en distintos apartados del presente texto, y también a semejanza de los años setenta, en el buen desempeño posterior al 2003 que como promedio ha estado presente en la economía latinoamericana, ha tenido un papel importante el crecimiento de los precios de los productos primarios —especialmente de minerales, metales y energéticos, aunque también de productos agrícolas—, que para una buena parte de los países de la región ha implicado una mejora importante en sus términos de intercambio, no sólo por la participación que ya tenían los productos primarios en sus exportaciones, sino también por el incremento en los volúmenes de exportación de esos productos que ha ocurrido en los años recientes.

En tal sentido, el vuelco hacia ese tipo de exportaciones, sobre todo en América del Sur, puede ser visto, en el Gráfico IV.11 en el que se presentan cifras referidas a la composición porcentual de las exportaciones de Sudamérica y del total de América Latina y El Caribe, para el periodo 1995-2012.



En el Gráfico se ve el cambio ocurrido aproximadamente desde 2002-2003, tanto en el conjunto de la región como especialmente en América del Sur, referido al incremento de participación de las exportaciones de productos primarios y la correspondiente disminución de los productos manufacturados. Así, entre 2002 y 2012 la participación de los primeros en el total de exportaciones ha pasado de 41 por ciento a 58 por ciento –con un máximo de 60 por ciento en 2011– en el total de la región, y en América del Sur dicha participación pasó de 67 por ciento a 77 por ciento en el mismo lapso.

Tanto en el dinamismo de las exportaciones de la región, como en la mayor participación de los productos primarios en ellas, el comercio con China ha jugado un papel de primer orden, según puede verse en el Gráfico IV.14, en el cual se muestran con las barras (medidas en el eje izquierdo) los montos totales de exportaciones e importaciones de la región con ese país, y con las líneas (medidas en el eje derecho) los porcentajes que representan los productos primarios en las exportaciones y las manufacturas en las importaciones de la región.



En relación a los montos totales de comercio con China, además del rápido crecimiento de dichos montos desde el inicio de los años 2000 (entre el año 2000 y el 2010 las exportaciones se multiplican por 19 veces y las importaciones por 13 veces), el déficit comercial de la región con China ha ido alcanzando volúmenes cada vez mayores, llegando a una cifra superior a los 41000 millones de dólares para 2010.

Respecto de las otras dos variables del Gráfico IV.12, ellas reflejan con claridad los patrones presentes en la composición por productos del comercio de América Latina y El Caribe con China, y que por los volúmenes y el dinamismo de dicho comercio se han constituido en un componente central de las tendencias presentes en el conjunto del comercio internacional de la región. Por una parte, para todo el periodo considerado la gran mayoría de las importaciones desde China han correspondido a manufacturas, las cuales incluso han incrementado su participación en el total de importaciones, de 90 por ciento en 1995 a 97 por ciento en 2010. Por otra parte, si bien entre 1997 y hasta 2004 la participación de los productos primarios en las exportaciones de la región hacia China tendió a disminuir –año este último en que dicha participación alcanzó un mínimo de 73 por ciento–, desde 2004 dicha tendencia se revirtió, y la participación de los productos primarios creció rápidamente, hasta representar en 2010 un 92 por ciento del total de exportaciones de la región hacia dicho país.

Una idea general de la importancia que ha adquirido China como destino de las exportaciones de los distintos países se puede extraer del siguiente Cuadro, en el cual se presentan las tasas de crecimiento, para el periodo 2003-2013, de las exportaciones dirigidas a dicho país, a Estados Unidos, a la Unión Europea (considerando en ella 27 miembros) y a América Latina y El Caribe, por parte de 20 países de la región.

CUADRO IV.2. INDICADORES DE COMPORTAMIENTO DE EXPORTACIONES POR DESTINO, 20 PAÍSES DE A LATINA Y EL CARIBE, 2003-2012 (Tasas promedio anual de crecimiento)				
	China	Estados Unidos	Unión Europea	A. Latina y El Caribe
Argentina	8.2	3.1	7.7	13.0
Bolivia	50.2	27.3	20.7	23.3
Brasil	27.8	5.3	11.2	14.6
Chile	28.5	10.9	9.7	12.7
Colombia	50.9	15.3	18.9	19.4
C. Rica	23.2	4.9	6.3	7.1
Cuba	28.6	-7.3	9.0	18.8
Ecuador	58.3	15.5	11.4	15.8
El Salvador	4.7	3.5	6.4	9.4
Guatemala	37.9	6.6	11.6	11.8
Haití	98.1	8.9	8.3	35.2
Honduras	36.2	6.5	12.0	13.1
México	21.7	8.0	15.2	17.4
Nicaragua	93.9	16.9	17.6	15.8
Panamá	31.1	38.3	21.8	47.2
Paraguay	16.9	18.3	23.5	17.5
Perú	33.3	12.6	15.0	20.7
R. Dominicana	64.4	-0.4	11.3	32.1
Uruguay	3.1	3.1	7.4	16.0
Venezuela	50.3	11.0	8.0	14.5
A. Latina y El Caribe	27.3	8.3	11.6	15.6
Mundo	17.5	6.7	7.5	14.4
Fuente: Base de Datos, UNCTADStat				

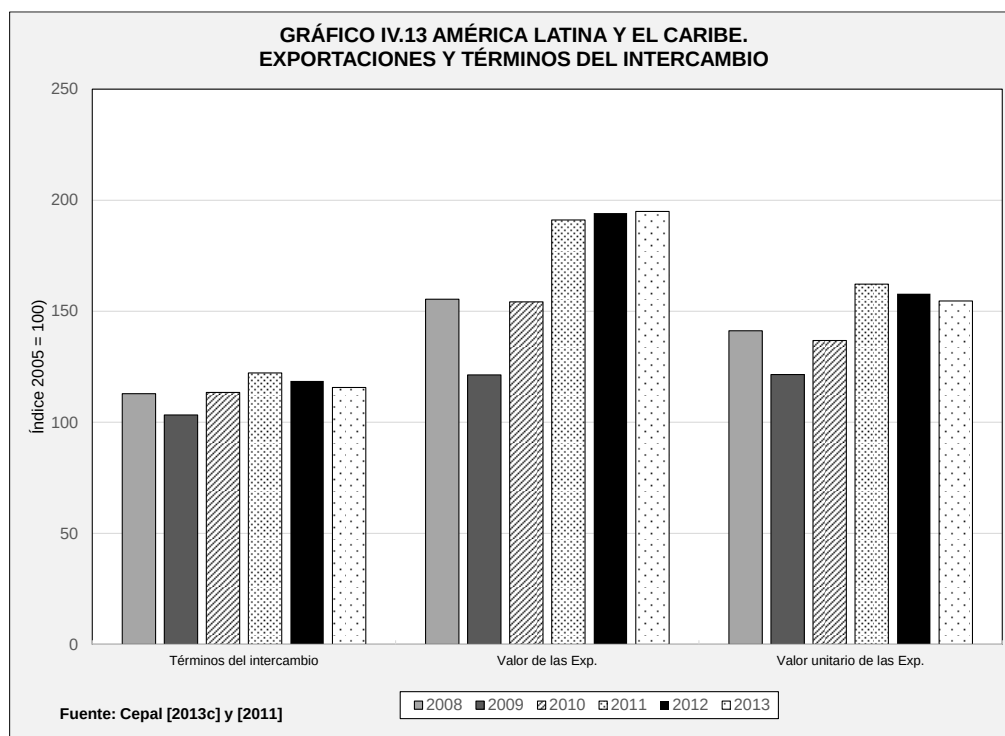
En dicho Cuadro, se ve que para 15 de los 20 países allí incluidos, el mayor dinamismo en las exportaciones corresponde a las dirigidas a China, con casos extremos como los de Bolivia, Colombia, Haití, República Dominicana y Venezuela, en los cuales las exportaciones hacia ese país han crecido a ritmos superiores al 50 por ciento anual durante el periodo considerado.²¹⁴ Así también, en dicho periodo para el conjunto de la región las exportaciones hacia China crecieron a un ritmo de 27 por ciento anual, ocupando un lejano segundo lugar en propio mercado regional, con un crecimiento anual de 16 por ciento.

También respecto a la mejora de los precios de exportación y de los términos del intercambio de la región, interesa destacar que si bien la brusca reversión en dicha mejora

²¹⁴ El cuadro está referido al ritmo de crecimiento de las exportaciones dirigidas a esos destinos, y no al peso absoluto que ellos tiene como receptores de las exportaciones latinoamericanas, respecto a lo cual para varios de los países de la región Estados Unidos se mantiene como destino principal.

sólo se dio en 2009 –cuando los precios y volúmenes de productos primarios tuvieron una caída superior a la que se dio para los productos manufacturados, como parte de la caída generalizada de la economía mundial– en los años siguientes los términos del intercambio a favor de la región no han retomado los ritmos de incremento que tuvieron hasta el año 2008.

Al respecto, en el Gráfico IV.13 se entrega información del periodo 2008-2013 para el conjunto de América Latina y el Caribe, referida a los términos del intercambio, así como al valor total y al valor unitario de las exportaciones de la región.



Allí se observa que, luego de una fuerte caída en 2009, el valor unitario de las exportaciones de América Latina y El Caribe mejoró en 2010 y 2011, luego de lo cual en los siguientes dos años ha disminuido, si bien no con la fuerza de 2009, y lo mismo ha ocurrido con el comportamiento de los términos del intercambio de la región, de tal manera que el crecimiento del valor total de las exportaciones que el Gráfico muestra para 2012 y 2013 ha sido consecuencia de incrementos del volumen de exportaciones que han contrarrestado la caída de precios.

En tal sentido, un elemento adicional que se agrega a la discusión que ya está presente en la región, sobre la llamada “reprimarización” de la producción y de las exportaciones, se refiere a la posible atenuación del “boom de las materias primas” en los próximos años, y de la cual pudiera ser una señal el comportamiento mencionado de los precios de las exportaciones de la región en los años recientes. En esa dirección apunta, por ejemplo, el Informe 2013 de la UNCTAD sobre Comercio y Desarrollo, que ya hemos citado, en el cual se argumenta en extenso la necesidad de que los países atrasados revisen sus estrategias de desarrollo y las apoyen mucho más en la demanda interna y, respecto del

posible comportamiento del precio de los productos básicos para los próximos años, se plantea: “En general, los precios de los productos básicos pueden no aumentar tan rápido como en la última década pero, tras unos pequeños recortes a corto plazo, deberían estabilizarse a niveles relativamente altos en comparación con los de principios de la década de 2000. No obstante, esto no debería ser motivo de autocomplacencia al diseñar las estrategias de desarrollo de los países ricos en recursos naturales. El principal desafío que estos tienen por delante sigue siendo el de captar una justa proporción de las rentas generadas por los recursos y destinar esos ingresos a la inversión en la economía real, para fomentar la diversificación y modernización de la producción y las exportaciones” [UNCTAD, 2013: 15]

En un sentido semejante, en el *Panorama de la Inserción Internacional 2011-2012* de la CEPAL, en uno de los capítulos se presentan varios posibles escenarios referidos al comportamiento futuro de los precios de los productos primarios y, en relación al “escenario central”, se plantea: “Considerando el conjunto de los productos de la canasta exportadora de cada país (es decir, los diez principales grupos de productos básicos y el resto de los productos, incluidas las manufacturas), los resultados de las proyecciones realizadas en el escenario central indican que en el período 2013-2015 el índice medio de precios de las exportaciones de la región experimentará un leve descenso anual del 1,5%. Esta caída será compensada por un aumento del volumen exportado del 6,5% en promedio anual. [...] Con excepción de la Unión Europea, los resultados para el escenario central muestran precios más bajos en los mercados de destino de la región, con caídas considerablemente más pronunciadas en el caso de China. Esas caídas obedecen principalmente a los menores precios del petróleo, el cobre y el mineral de hierro, principales productos de importación de China desde América Latina y el Caribe.” [CEPAL, 2012d: 98]

Y en las conclusiones de ese capítulo, se expone: “Dado el actual escenario internacional, es probable que en los próximos años los precios de los productos básicos continúen elevados, aunque a un nivel inferior al de 2011 (especialmente en el caso de los minerales y metales). Los precios de los alimentos y el petróleo podrían continuar creciendo, dependiendo de coyunturas específicas relacionadas con la oferta de estos productos. La principal conclusión del análisis expuesto en el capítulo es que, pese al menor dinamismo de los precios, el valor de las exportaciones de la región continuará aumentando durante el próximo cuatrienio, aunque a tasas bastante más bajas que las registradas en los años anteriores y no superiores al 10%.” [CEPAL, 2012d: 98]²¹⁵

²¹⁵ En un texto de James Cypher, en el cual revisa el proceso de primarización presentando distintos análisis económicos sobre el tema y revisando la información disponible respecto de dicho proceso y del comportamiento de los términos del intercambio, en relación al comportamiento futuro de la demanda de productos primarios se plantea: “el auge producido por China e India en la fabricación de productos intensivos en recursos naturales se debilitará, ya sea porque el crecimiento de la demanda decaerá, ya porque las condiciones para ofrecer se volverán adversas (exceso de oferta) o por ambas. No es posible saber cuánto tiempo pasará antes de que esos procesos inviertan el presente auge de los bienes primarios.” Y su artículo concluye con la siguiente frase: “Un cuarto de siglo de políticas nihilistas bajo el Consenso de Washington ha creado un nuevo sendero de dependencia institucional, acentuado por las relaciones entre el poder político y el económico, las cuales se han visto reforzadas aún más por el auge actual de los bienes primarios”. [Cypher, 2009: 157 y 159]

Finalmente, en este breve recuento de los cambios en América Latina y El Caribe, es obligado hacer referencia a lo ocurrido en el escenario político y social de la región. Al respecto, un punto de arranque que nos parece útil para valorar los cambios que han venido ocurriendo en ese ámbito, es la conferencia que Perry Anderson impartió hace ya algo más de diez años, en octubre de 2003, en el marco de la XXI Asamblea General de CLACSO, en la cual identificó tres focos de resistencia global a la hegemonía estadounidense y, luego de revisar en ese sentido la situación de Europa y Medio Oriente, postuló que en América Latina –el tercer foco– “encontramos una combinación de factores mucho más fuerte y prometedora”, dada la confluencia de tres elementos en la región: i) la resistencia al neoliberalismo y al neo-imperialismo conjuga lo cultural con lo social y nacional, ii) es la única región del mundo con una historia continua de trastornos revolucionarios y luchas políticas radicales que se extienden por algo más del último siglo, iii) solamente en América Latina hay coaliciones de gobiernos y de movimientos en un frente amplio de resistencia a la nueva hegemonía mundial. [Anderson, 2004]

En una mirada general, y aun teniendo presente los frenos, indefiniciones y retrocesos transitorios que en distintos momentos se han hecho presentes en las luchas sociales y en las estrategias gubernamentales de ruptura del orden neoliberal, durante los más de diez años transcurridos desde dicha conferencia, la combinación de factores mencionados en ella no sólo se ha mantenido, sino que incluso ha alcanzado nuevos niveles, si se tiene presente el avance que en la región ha tenido los proyectos alternativos, expresado tanto en un creciente protagonismo de distintos movimientos sociales, como en la formación de coaliciones que enarbolando dichos proyectos han logrado llegar al gobierno en distintos países.

En lo que respecta a los movimientos sociales, a su desarrollo ya desde los años noventa, con momentos clave como la aparición del zapatismo en enero de 1994 y las manifestaciones de noviembre de 1999 en Seattle contra la OMC, en la siguiente década se sumaron nuevas formas de articulación como el Foro Social Mundial, así como otras muchas movilizaciones sociales en la región, con base en sectores muy diversos, con viejos y nuevos actores: indígenas, desocupados, estudiantes, campesinos, pobladores, trabajadores de la ciudad, etc., y con reivindicaciones que con frecuencia rebasan lo puntual e inmediato, llevando incluso al derrocamiento de presidentes e inscribiéndose como parte de la lucha contra la globalización neoliberal, en una dinámica que Bruckmann y Dos Santos [2005] ya a mediados de la década pasada ubicaban “no solamente defensiva sino también ofensiva”.

En lo que se refiere a los gobiernos con proyectos alternativos al neoliberalismo, con posterioridad a 2002 en Cuba se mantuvo en la jefatura del Estado Fidel Castro hasta que lo reemplazó Raúl Castro –en julio de 2006 como interino y en febrero de 2008 como titular–; en Venezuela se mantuvo en la presidencia Hugo Chávez hasta su fallecimiento y reemplazo en marzo de 2013 por Nicolás Maduro; en Brasil en enero de 2003 iniciaron los dos periodos presidenciales de Lula y fue reemplazado en enero de 2011 por Dilma Rousseff; en Argentina Néstor Kirchner asumió la presidencia en mayo de 2003 y fue reemplazado en diciembre de 2007 por Cristina Fernández de Kirchner; en Uruguay llegó a la presidencia en marzo de 2005 Tabaré Vázquez y fue reemplazado en marzo de 2010 por José Mujica; en Bolivia llegó a la presidencia en enero de 2006 Evo Morales; en Ecuador

llegó a la Presidencia Rafael Correa en enero de 2007; en Paraguay Fernando Lugo estuvo en la presidencia desde agosto de 2008 hasta el golpe de estado parlamentario que lo destituyó en junio de 2012; en Nicaragua llegó a la presidencia Daniel Ortega en enero de 2007; y, en Chile Michelle Bachelet estuvo en la presidencia de marzo de 2006 a marzo de 2010 y asumió nuevamente en marzo de 2014.

Así, aunque existe un abanico de situaciones a lo largo de América Latina y El Caribe –no sólo con diferencias entre los proyectos presentes en los países recién nombrados, sino también en otros casos con la continuidad de las políticas neoliberales–, es evidente que en particular en varios de los países de Sudamérica hay un número importante de gobiernos que están encabezando procesos de construcción de nuevas formas de funcionamiento económico y social, e incluso en algunos casos con nuevas estructuras jurídico-institucionales, con contenidos explícitamente opuestos a los del modelo neoliberal.

Tanto en la mayor presencia adquirida por distintos movimientos sociales, como en la llegada y permanencia de gobiernos progresistas, desde luego que los resultados de la aplicación del proyecto neoliberal han actuado como elemento catalizador, y en particular las evidencias de que esa aplicación no ha traído los resultados prometidos y, por el contrario ella fue golpeando con mucha fuerza los niveles de bienestar de la mayoría de la población, poniendo muy claramente a la economía al servicio de un puñado de grandes capitales.

Así, en contra de los argumentos oficiales, a poco andar del neoliberalismo fue quedando claro que las privatizaciones, los incrementos de exportaciones y la mayor libertad de funcionamiento de los mercados no se traducían ni en mayores ritmos de crecimiento en la producción global, ni menos aún en disminuciones de la pobreza y la desigualdad, todo lo cual fue generando las condiciones para la construcción de alternativas.

Al respecto, las dos siguientes citas de mediados de los años 2000, la primera del PNUD con dos párrafos y la siguiente de la UNCTAD, dan cuenta de la ausencia de resultados del proyecto neoliberal en el ámbito social.

El mayor intercambio comercial, según uno de los mitos imperantes respecto de la globalización, habría sido el catalizador de una nueva era de convergencia. Quienes respaldan esta hipótesis dicen que el aumento del comercio estaría disminuyendo la brecha entre países ricos y países pobres y que estos últimos estarían usufructuando el acceso a nuevas tecnologías y nuevos mercados. Como en el caso de la mayoría de los mitos, aquí se conjugan algunas pocas verdades con una fuerte dosis de exageración y, si bien algunos países están acortando la brecha, lo están haciendo a partir de una base muy baja. Sin embargo, los casos de integración fructífera son la excepción, no la regla, y el comercio internacional es al mismo tiempo un catalizador de desigualdad como de prosperidad mundial. Para la mayoría de los países, la historia de la globalización es una historia de divergencia y marginalización (PNUD, 2005: 130-131).

“Si la apertura, medida por la relación comercio/PIB, fuese un indicador de los avances en desarrollo humano, América Latina sería una historia absoluta de éxitos. La región ha sido líder mundial en la liberalización del comercio. Sin embargo, los resultados han sido

decepcionantes. Después de diez años de ingresos decrecientes durante los años ochenta, la economía creció sólo un poco más del 1% per cápita en la segunda mitad de los años noventa y, en el caso de México, la mayor apertura estuvo asociada con reducciones irrisorias en la pobreza y con altos niveles de desigualdad.” PNUD (2005: 136)

“La nueva estrategia seguida en América Latina puede vanagloriarse de cierto éxito. Con ella se ha logrado controlar la inflación y establecer un grado razonable de disciplina monetaria y fiscal. Sin embargo, el historial en términos de crecimiento, empleo y reducción de la pobreza ha sido desalentador. La experiencia no confirma la lógica en que se apoya la nueva política, según la cual la estrategia de crecimiento basada en la sustitución de importaciones se podía sustituir eficazmente por una estrategia de desarrollo hacia fuera impulsado por la acción del mercado solamente con eliminar la inflación, reducir el tamaño del sector público y abrir los mercados al comercio exterior y el capital extranjero”. (UNCTAD, 2003: xiv)

IV.3.- Los rumbos de la integración regional en el transcurso del nuevo siglo.

En esta tercera parte del capítulo, centraremos la atención en el desenvolvimiento de la integración regional para lo que va del presente siglo, para lo cual identificaremos dos tipos distintos de trayectoria. Por un lado, en la parte inicial del apartado daremos cuenta de la reciente puesta en marcha de la Alianza del Pacífico, a la cual ubicaremos como una continuidad de las modalidades integradoras previas que se impusieron en la región en el marco del proyecto neoliberal. Por otro lado, lo principal del apartado estará dedicado a un seguimiento de lo que argumentaremos como nuevos rumbos y contenidos de la integración, plasmados en la ALBA-TCP, la UNASUR y la CELAC, mecanismos todos estos que a nuestro juicio tienen diferencias importantes con las modalidades previas de integración regional que hemos revisado en capítulos anteriores.

IV. 3.1.- La continuidad de la estrategia aperturista y La Alianza del Pacífico.

En apartados posteriores, argumentaremos que la integración latinoamericana y caribeña han venido cambiando de manera importante su dirección y contenidos, al incorporar temas que van más allá de lo comercial y de lo económico, al avanzar hacia la superación de la extrema fragmentación que se impuso en el periodo anterior y, sobre todo, al ser redefinida en función de estrategias distintas de funcionamiento interno y de inserción internacional que están presentes en un número importante de países de la región.

Sin embargo, esa redefinición que hoy tiende a imponerse, se acompaña también de una reiteración de rumbos, la cual desde luego procede de aquellos países en los cuales el patrón neoliberal se mantiene vigente y, como parte de él, se mantiene aquel tipo de integración puesta al servicio de una estrategia aperturista que hemos identificado en el capítulo anterior de este texto.

Esa reiteración de rumbos para la integración, que está presente en distintos ámbitos – incluidas por cierto la UNASUR y la CELAC aunque en ellos no logra imponerse–, tiene en la actualidad una expresión privilegiada en la creación de la *Alianza del Pacífico*, cuyos contenidos reflejan claramente la permanencia del tipo de integración que en otros espacios está siendo sometida a cambios.

Además de lo anterior, según se desprende de la cronología presentada en el Cuadro IV.3 la Alianza del Pacífico es el más reciente de los mecanismos que hoy existen en la región, si se tiene presente que su creación se remonta apenas a abril de 2011 y que su constitución jurídica formal se concretó en junio de 2012, mediante la suscripción del *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico* realizada por los presidentes de Colombia, Chile, México y Perú en Paranal-Antofagasta, Chile. [Presidentes de la Alianza del Pacífico, 2012]

CUADRO IV.3 PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS EN EL DESENVOLVIMIENTO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO	
2011	Los jefes de Estado de Chile, Colombia, México y Perú emitieron la “Declaración de Lima” con la cual se constituye la Alianza del Pacífico conformada por Chile, Colombia, México y Perú
2011	Se lleva a cabo la II Cumbre de Presidentes de la Alianza del Pacífico en Mérida, en la que se acuerda la suscripción de un Tratado Constitutivo de la Alianza del Pacífico en un plazo de 6 meses como máximo
2012	Directores de Proexport, ProChile, ProMéxico y ProPerú suscriben la Declaración de cooperación de las agencias de promoción con el objeto de promover el comercio exterior y la inversión entre los miembros. Se realiza la III Cumbre de la Alianza del Pacífico de manera virtual, en la cual participó Costa Rica como Observador
2012	Se lleva a cabo el encuentro de investigadores científicos con el objetivo de conformar la “Red de Investigación Científica en materia de Cambio climático de la Alianza. Se lleva a cabo la IV Cumbre en Antofagasta Chile, en la cual se suscribe el Acuerdo marco para establecer la Alianza del Pacífico; dicho documento establece las bases jurídico-institucionales, objetivos y bases para la incorporación de nuevos miembros
2012	Ministros de los países miembros suscriben el Acuerdo de Cooperación en materia turística. Se realiza la V Cumbre de la Alianza del Pacífico en Cádiz, España, en esta ocasión los Presidentes acordaron concluir las negociaciones en materia de acceso a mercados.
2013	Se celebra en Chile la VI Cumbre de la Alianza del Pacífico, en la cual acuerdan avanzar en las negociaciones en materia comercial. En mayo Perú exentó del requisito de visa temporal en la categoría de Calidad de negocios a los ciudadanos de Chile, Colombia y México.
2013	En el marco de la VII Cumbre de la Alianza realizada en Cali, Colombia, los Ministros de Relaciones exteriores de los miembros suscriben el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, el cual permitirá desarrollar proyectos en distintas áreas; Colombia asume la Presidencia Pro tempore de la Alianza; en esta reunión se plantean temas para ser trabajados en los grupos técnicos, como la transparencia fiscal internacional y la lucha contra la evasión, mecanismos de apoyo a Pymes, y programas y proyectos en materia turística
2013	Se reúne en Colombia el Consejo de Ministros de la Alianza con el fin de evaluar

	avances en las negociaciones comerciales, así como establecer el Grupo de Relacionamiento externo, con la idea de definir líneas de trabajo con los países observadores y grupos regionales; además se firma el Memorandum de entendimiento sobre la exención de visas entre los gobiernos de Colombia y Perú en calidad migratoria de negocios. Se realiza el primer encuentro de Ministros de la Alianza en el que se analiza información tributaria, asuntos aduaneros, flujos de capital, deuda etc.
2013	Se lleva a cabo la reunión del Consejo de Ministros y se anuncia el cierre de negociaciones en el componente comercial, liberando aranceles para el 92% de los productos de manera inmediata y el 8% en forma gradual; dichas negociaciones forman parte del Protocolo adicional del Acuerdo Marco.
2014	Se realiza la VIII Cumbre de la Alianza en Cartagena de Indias, Colombia en la cual los Presidentes de los países miembros suscriben el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco
Fuente: Sitio Web oficial de la Alianza del Pacífico	

En efecto, los primeros pasos hacia la constitución de la Alianza se dieron con la realización el 28 de abril de 2011 de la denominada *Cumbre de Lima para la Integración Profunda*, a la que asistieron los presidentes de Colombia, Chile, México y Perú, además de un enviado del presidente de Panamá como observador.

En la *Declaración de Lima*, emanada de esa Cumbre, los mandatarios convinieron en “Establecer la Alianza del Pacífico para la conformación de un área de integración profunda en el marco del Arco del Pacífico Latinoamericano, que aliente la integración regional, así como un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de nuestras economías.” [Presidentes de la Alianza del Pacífico, 2011]

Concebida como un mecanismo de articulación política, económica y de cooperación e integración entre los cuatro países, todos los cuales tienen costa en el Océano Pacífico, la Alianza tiene como objetivos los siguientes: construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica, y la inclusión social de sus habitantes; y, convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico. [Presidentes de la Alianza del Pacífico, 2012]

De acuerdo a lo establecido en el Acuerdo Marco, el logro de tales objetivos debe sustentarse en las siguientes acciones: [Presidentes de la Alianza del Pacífico, 2012]

- Liberalizar el intercambio comercial de bienes y servicios, con miras a consolidar una zona de libre comercio entre las Partes;
- Avanzar hacia la libre circulación de capitales y la promoción de las inversiones entre las Partes;
- Desarrollar acciones de facilitación del comercio y asuntos aduaneros;

- Promover la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares y facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de las Partes;
- Coordinar la prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional para fortalecer las instancias de seguridad pública y de procuración de justicia de las Partes; y
- Contribuir a la integración de las Partes mediante el desarrollo de mecanismos de cooperación e impulsar la Plataforma de Cooperación del Pacífico suscrita en diciembre de 2011, en las áreas ahí definidas.

En lo que corresponde a su institucionalidad, además de las Cumbres, en las que se reúnen los Jefes de Estado de los cuatro países, y que conforman la más elevada instancia de decisión, en el *Acuerdo Marco* se establece la existencia tanto del Consejo de Ministros como de una Presidencia Pro Tempore.

Por lo que hace al Consejo de Ministros, éste se integra por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros responsables de Comercio Exterior o equivalentes, debiendo reunirse una vez al año y pudiendo convocar a reuniones extraordinarias a petición de alguna de las partes. El Consejo de Ministros tiene entre sus principales atribuciones las siguientes: adoptar decisiones que apoyen los objetivos y las acciones previstas en el *Acuerdo Marco*, así como en las declaraciones presidenciales de la Alianza del Pacífico; cuidar por el cumplimiento y la correcta aplicación de las decisiones adoptadas; evaluar de manera permanente los resultados alcanzados en la aplicación de las decisiones; aprobar los programas de actividades de la Alianza del Pacífico, con fechas, sedes y agenda de reuniones; definir los lineamientos políticos de la Alianza del Pacífico en relación con terceros Estados o esquemas de integración; y, establecer los grupos de trabajo que considere adecuados para la consecución de los objetivos y la realización de las acciones de la Alianza del Pacífico. [Presidentes de la Alianza del Pacífico, 2012]

En lo que se refiere a la Presidencia Pro Tempore, el *Acuerdo Marco* establece que ésta será ejercida de manera rotatoria por cada una de las Partes en orden alfabético, por períodos anuales iniciados en enero, siendo ejercida por Colombia desde mayo de 2013. La Presidencia Pro Tempore, tiene entre sus funciones organizar y ser sede de la reunión de Presidentes; coordinar las reuniones del Consejo de Ministros y del Grupo de Alto Nivel; mantener el registro de las actas de las reuniones y de los demás documentos; presentar a consideración del Consejo de Ministros los programas de actividades de la Alianza; representar a la Alianza en los asuntos y actos de interés común, por encargo de las Partes; y, ejercer las demás atribuciones que le confiera el Consejo de Ministros. [Presidentes de la Alianza del Pacífico, 2012]

Además de las Cumbres Presidenciales, del Consejo de Ministros y de la Presidencia Pro Tempore, la Alianza del Pacífico ha creado una estructura de trabajo en la que participa también el Grupo de Alto Nivel (GAN) así como los Grupos Técnicos de trabajo encargados de las distintas Rondas de Negociaciones.

En lo que hace al Grupo de Alto Nivel (GAN), en la *Declaración de Lima* se establece que éste deberá conformarse por los Viceministros y Viceministras de Relaciones Exteriores y

de Comercio Exterior, teniendo entre sus funciones supervisar los avances de los grupos técnicos de trabajo, evaluar nuevas áreas en las cuales se pueda seguir profundizando y preparar una propuesta para la proyección y relacionamiento externo con otros organismos o grupos regionales, en especial del Asia Pacífico. [Presidentes de la Alianza del Pacífico, 2011]

En cuanto a los Grupos Técnicos de trabajo encargados de las rondas de negociación, estos son los siguientes:

- De Comercio e Integración, que se encarga de las negociaciones de los siguientes aspectos: desgravación arancelaria, reglas de origen, acumulación de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, y facilitación del comercio y cooperación aduanera.
- Servicios y Capitales: este grupo se encarga de las negociaciones en materia de comercio electrónico, inversión, comercio transfronterizo de servicios, transporte aéreo, transporte marítimo, servicios financieros y telecomunicaciones, además de buscar la integración de las bolsas de valores de los países miembros.
- Cooperación, que persigue promover la cooperación de la manera más amplia entre los países de la Alianza, en temas como movilidad estudiantil y académica; red de investigación científica en materia de medio ambiente y cambio climático; desarrollo social; micro, pequeñas y medianas empresas; interconexión física; y, el Fondo Común de Cooperación.
- Movilidad de Personas, que incluye el desplazamiento de personas de negocios y la facilitación del tránsito migratorio y la libre circulación de personas desde una perspectiva integral, además de la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares de los países miembros de la Alianza.
- Asuntos Institucionales, que trabaja las disciplinas institucionales y transversales que contendrá la Alianza del Pacífico, así como la definición del mecanismo de solución de controversias que permita a las Partes superar las dificultades en materia de aplicación o interpretación de la normativa. Este Grupo, además, presta asesoría al Grupo de Alto Nivel y al resto de los demás grupos técnicos de trabajo de la Alianza.

La actual estructura de la Alianza del Pacífico se presenta en el Cuadro 6 del Anexo. De acuerdo a dicha estructura, además de los órganos recién mencionados la membresía de la Alianza incluye a los cuatro Estados Fundadores y a 29 Estados Observadores, entre los cuales hay 9 de América Latina y El Caribe: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay

En lo que respecta a la dinámica de reuniones, en poco más de dos años la Alianza del Pacífico ha realizado un total de ocho reuniones presidenciales: la primera Cumbre Presidencial efectuada en Lima, el 28 de abril de 2011; la II Cumbre que tuvo lugar en

Mérida, Yucatán, México, el 4 de diciembre de 2011; la Cumbre Virtual, del 5 de marzo de 2012; la IV Cumbre, que se desarrolló en Observatorio Paranal, Antofagasta, el 6 de junio de 2012; la V Cumbre, realizada en Cádiz, España, teniendo como marco la XXII Cumbre Iberoamericana, el 17 de noviembre de 2012; la VI Cumbre, efectuada en Santiago de Chile, el 27 de enero de 2013; la VII Cumbre que tuvo lugar en Cali, Colombia, el 23 de mayo de 2013; y , la VIII Cumbre que se realizó en Cartagena de Indias, Colombia el 10 de febrero de 2014.

En la VII cumbre, se aprobaron los *Lineamientos para la Adhesión a la Alianza del Pacífico*, con lo que se reglamentará el ingreso de nuevos países y los presidentes instruyeron a concluir la negociación de un Capítulo de Inversión, así como a finiquitar las negociaciones en materia de servicios financieros, de telecomunicaciones, servicios marítimos y transporte aéreo, además de continuar negociando “disciplinas ambiciosas en materia de Compras Públicas, que garanticen principalmente trato nacional, criterios de calificación objetivos, mayor transparencia en todas las etapas de los procesos de contrataciones públicas, así como reglas claras que garanticen el debido proceso”. [Presidentes de la Alianza del Pacífico, 2013]

En la VIII Cumbre, se firmó *Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*,²¹⁶ en el cual se acordó la desgravación arancelaria gradual del 100 por ciento del comercio entre los países miembros: el 92 por ciento será de manera inmediata; 7 por ciento a corto y mediano plazo, y 1 por ciento a largo plazo, con periodos preestablecidos [Presidentes de la Alianza del Pacífico, 2014]. Además, se firmó la hoja de ruta para el ingreso de Costa Rica como miembro de pleno derecho, hecho que se daría a inicios del año 2015, luego de ratificar el tratado de libre comercio con México y terminar el proceso legislativo del TLC con Colombia, requisitos para ser miembro pleno de la Alianza del Pacífico.

Así también, en la VIII Cumbre se suscribió la *Declaración de Cartagena de Indias*, en la cual se destacan los logros obtenidos durante la vigencia de la Alianza: un acuerdo para recibir asistencia consular en aquellos países donde no haya representación de los países de origen; el compartir sedes diplomáticas, consulares y oficinas comerciales; el otorgamiento de 258 becas en 2013, en favor de estudiantes de pre y postgrado de los cuatro países al interior de la Alianza; el fortalecimiento de la seguridad migratoria; el lanzamiento de la “Guía del Viajero de la Alianza del Pacífico”; y “La realización de 33 actividades conjuntas de promoción comercial y de inversiones durante 2013”.

Además en dicha Declaración, luego de resaltar “el papel del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP), que sesionó en esta misma fecha y ciudad”, se plantea: “El futuro de nuestra Alianza es promisorio. Seguiremos profundizando nuestra integración sobre la base de los cinco pilares sobre los que se funda la Alianza del Pacífico: libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, y cooperación”. [Presidentes de la Alianza del Pacífico, 2014a]

²¹⁶ En palabras del Presidente de México, la firma de dicho Protocolo ubica a la Alianza como “el mecanismo de integración más innovador que México haya suscrito en los últimos años desde la firma del acuerdo de libre comercio con América del Norte” [Peña, 2014]

En el Gráfico IV. 14, se presenta el comercio total e intraesquema de la Alianza, para el periodo 2000-2012. Lo más relevante en la información de dicha Gráfica, es la escasa presencia que tiene el comercio intraesquema en el total del comercio de los cuatro países; según se ve en el Gráfico su participación en dicho total si bien ha venido creciendo a partir de niveles inferiores al 2 por ciento, dicha participación para 2011 es apenas superior al 3 por ciento. Si bien los compromisos de liberalizar rápidamente el comercio entre ellos probablemente elevarán esos porcentajes, todo indica que éstos seguirán siendo marginales²¹⁷, ya que las prioridades comerciales de cada uno de los países miembros de la Alianza se enfoca en otra dirección, y el objetivo compartido por todos ellos apunta más bien a su participación en el Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (conocido como TPP, en inglés).



En suma, creemos que la revisión que hemos presentado de la *Alianza del Pacífico* deja al descubierto su plena adscripción a la modalidad de regionalismo abierto y que, por ejemplo, la propia definición que citamos de sus impulsores, acerca de los “pilares” da la Alianza—“libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, y cooperación”—ahorra mayores comentarios acerca de la muy estrecha visión que en ella predomina respecto a los horizontes que se definen para la integración regional.

²¹⁷ Al respecto, un antecedente inmediato es el carácter marginal que para México y Colombia tiene su comercio bilateral, a pesar de los casi 20 años de vigencia del Tratado de Libre Comercio conocido como G 3, que esos dos países y Venezuela firmaron en 1994, y del cual se retiró Venezuela en mayo de 2006.

IV.3.2.- Los nuevos contenidos en la integración y su correspondencia con los cambios de la situación regional y mundial.

La idea central, que desarrollaremos, tanto en este apartado como en la revisión de la ALBA-TCP, la UNASUR y la CELAC en los apartados siguientes, es que con la creación de esos nuevos mecanismos la integración latinoamericana y caribeña inició una tercera etapa de su accidentada existencia de más de medio siglo.

Esa tercera etapa, que hoy está presente, tiene como marco inmediato a tres referentes, todos ellos ya revisados en distintas partes de este texto, por lo que sólo haremos una breve referencia a ellos.

En primer lugar, los cambios que en nuestra opinión están presentes en la actual integración regional tienen como antecedente inmediato a la falta de resultados de la integración en su etapa anterior y al creciente reconocimiento de dicha situación. La integración latinoamericana puesta al servicio de la apertura y teorizada a través del “regionalismo abierto”, ha estado lejos de arrojar resultados incluso en el interior del estrecho marco para el cual esos resultados fueron asignados.

El énfasis en lo comercial que la caracterizó –y en el interior del cual se le adicionaron distintos temas vinculados a dicho énfasis, como los que acabamos de revisar para la *Alianza del Pacífico*–, si bien se acompañó de una disminución sustancial de barreras y de situaciones de libre comercio prácticamente total para una buena parte de los tratados bilaterales y mecanismos integradores –lo que era fácil de comprometer y cumplir, dada la apertura generalizada de los distintos países– no se ha traducido en aumentos sustanciales de la importancia del comercio entre los países socios, y tampoco en que las uniones aduaneras comprometidas desde hace ya mucho en el MCCA, la CAN, la CARICOM y el MERCOSUR hayan superado su carácter “imperfecto”, manteniéndose en todas ellos múltiples “perforaciones” que limitan grandemente la existencia de un verdadero arancel externo común, todo lo cual desde hace ya tiempo ha venido siendo reconocido.

Al respecto, por ejemplo, a mediados de los años 2000 se hacían balances de la integración regional por parte de la CEPAL –que según vimos encabezó la propuesta de regionalismo abierto para la región–, como los que citamos a continuación:

- Por una parte, en el Capítulo III del *Panorama de la Inserción Internacional* de 2004-2005, se calificaba a ese bienio como “crítico para la integración regional”, planteando que: “... no se observan correcciones en los mecanismos de integración respecto de sus tradicionales falencias: debilidad de sus instancias de solución de controversias; adopción de normas comunitarias que no se incorporan a la legislación nacional o no se llevan a la práctica; carencia de una efectiva institucionalidad comunitaria; ausencia de coordinación macroeconómica y trato inadecuado o inexistente de las asimetrías en el seno del esquema de integración.” [CEPAL, 2005: 99]
- Por otra parte, en el Capítulo IV del *Panorama de la Inserción Internacional* de 2005-2006, se plantea que “la integración regional no puede permanecer por mucho más tiempo en un estado embrionario” y que: “La necesidad inmediata es perfilar una pronta readecuación de los esquemas de integración, evitando que se imponga una asimetría de

compromisos más exigentes en los acuerdos realizados con los socios comerciales desarrollados que en los celebrados en el contexto subregional. Esta asimetría acentuaría el desinterés por la integración regional de los agentes económicos y daría lugar a tratamientos diferenciados” [CEPAL, 2006: 101].²¹⁸

A esa falta de resultados en el componente comercial de la integración, que era prácticamente el único componente asumido en el marco de la estrategia aperturista, se agregó de manera obligada la permanencia y falta de coherencia interna en la “maraña” de acuerdos de todo tipo firmados por los distintos gobiernos –y a la cual ya nos hemos referido–, con la consiguiente postergación de cualquier avance hacia la tantas veces prometida “multilateralización progresiva”, la que aparecía más como un problema a evitar en el interior de una concepción pragmática en la que los acuerdos comerciales a cumplir se facilitaban al negociarse entre pocos países. En tal sentido, si se revisa tanto la disposición real mostrada por los gobiernos por avanzar hacia esa multilateralización, como los análisis y cobertura técnica de apoyo de los organismos integradores para facilitar ese avance, la conclusión obligada es que en el marco del regionalismo abierto no se dio cabida alguna a ese objetivo, el cual resultaba más bien ajeno y muy difícil de procesar en la estrategia aperturista.

Por consiguiente, en la segunda etapa a lo que nos estamos refiriendo –incluso más que en la primera, en la cual según hemos revisado hubo al menos la intención de ir más allá de lo comercial y de abarcar al conjunto de la región–, la llamada “integración regional” perdió por completo los dos componentes a los que dicho nombre hace referencia: por una parte, pese al término “integración”, lo que se buscó con muy escasos resultados fue simplemente la vinculación comercial, sin incorporar seriamente a esa búsqueda otros muchos componentes que permitieran apuntar a un verdadero avance hacia la integración; por otra parte lo “regional” también fue abandonado como objetivo y se privilegió la multiplicación de acuerdos parciales, en su cobertura de países participantes, postergando para algún futuro indeterminado el carácter abarcador que supuestamente debería llegar a tener la integración, dedicándose cada gobierno a “cocinar” su respectiva bola de espagueti.

Por cierto, ambos rasgos, y en particular el segundo, no sólo han definido el contenido de la integración bajo el modelo neoliberal, sino que además se han constituido en una pesada herencia para cualquier intento de reencauzar la integración en direcciones distintas a las definidas bajo ese modelo, haciendo mucho más compleja –incluso jurídicamente– esa posible redefinición.

En segundo lugar, y más allá de la falta de resultados en el marco definido para la integración como parte de la estrategia aperturista, los cambios que hoy están presentes responden directamente a las nuevas exigencias hacia la integración que se derivan de los

²¹⁸ Y más adelante en el mismo documento, eligiendo entre causas que a nuestro juicio más bien tenían que sumarse, agregaban: “El actual estancamiento de los procesos de integración en América Latina y el Caribe no responde a la mayor atención puesta por los países de la región a las negociaciones de acuerdos de libre comercio con terceros sino más bien a los escasos progresos registrados y la insuficiente voluntad política de los líderes de los bloques para seguir impulsándolos. Esta situación pone en serio peligro los logros obtenidos hasta el momento y va en detrimento de la identidad propia de los proyectos regionales.” [CEPAL, 2006: 102]

escenarios políticos que han tomado cuerpo en la región. En las alternativas al neoliberalismo que se han venido abriendo paso, lo referido a las estrategias de inserción internacional ocupa un importante papel, y dentro de ellas el tema de la integración latinoamericana y caribeña. Así como en los países de la región el aperturismo a ultranza y la aceptación sin reservas de las estrategias hemisféricas de los Estados Unidos son componentes importantes del neoliberalismo, la revisión de esos componentes tiene un papel relevante en construcción de alternativas, y en dicha revisión lo referido a la integración regional difícilmente podría estar excluido.

En tal sentido, si se tienen presentes las modalidades asumidas por el neoliberalismo y el proceso globalizador que lo acompaña, y en particular la fuerza con que de múltiples maneras ese proceso y sus respectivos actores principales –internos y del resto del mundo– se van imponiendo en los países del capitalismo atrasado, cualquier estrategia alternativa frente a ellos difícilmente puede ser construida y sustentada sólo desde el espacio nacional, ante lo cual el volver la vista al espacio regional se transforma en un imperativo incluso mayor que en otros periodos históricos.

Así, no es casual el énfasis puesto en redefinir la integración por parte de los países que hoy se encuentran inmersos en la construcción de alternativas, y desde luego es desde ellos que se han ido perfilando los nuevos contenidos que a nuestro juicio permiten argumentar que se está abriendo paso una tercera etapa de la integración latinoamericana y caribeña.

El tercer referente de los actuales cambios en la integración, es el escenario de crisis que hoy está presente a nivel sistémico, el cual incluye rupturas añejas pero cada vez más profundas en el orden económico internacional, así como la ausencia de respuestas multilaterales frente a la crisis en las que efectivamente se atiende a sus causas profundas. Según lo hemos revisado al inicio del presente capítulo, el deterioro global presente desde 2008 aún continúa y frente a él las estrategias que se han venido definiendo sobre todo desde el G20 no sólo han dejado intocadas sus principales causas, sino que incluso han reforzado a instituciones –como el FMI– que deberían haber sido objeto de muy profundas reformulaciones.

Ante todo ello, más allá de que en el futuro cercano la actual crisis pueda dar lugar a algún tipo de recuperación, las causas profundas de crisis no están siendo enfrentadas y, en particular, las bases de funcionamiento y la institucionalidad de la economía internacional, pese a su profundo desgaste, no se están modificando, por lo cual con seguridad se mantendrán en el futuro previsible como fuente de desequilibrios.

En ese contexto, la ya larga presencia y muy segura continuidad de graves problemas en la economía mundial e internacional, se constituyen en un aliciente para el desarrollo de esfuerzos regionales, que permitan ponerse al menos parcialmente a cubierto de esos problemas, transformándose la crisis de ese escenario global en un tercer aliciente para avanzar en la integración latinoamericana y caribeña, y particularmente para construir en la región –así como en otros espacios²¹⁹– una arquitectura monetaria y financiera, tema éste

²¹⁹ En esa dirección, cabe tener presente la “Iniciativa de Chiang Mai”, en la que participan los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático más China, Japón y Corea del Sur (ASEAN + 3), y que

que según veremos está presente en los nuevos mecanismos que se han creado en América Latina y El Caribe en los años recientes.

Teniendo como base a esos tres referentes, en lo que va del presente siglo la integración regional a nuestro juicio ha emprendido un rumbo distinto, no sólo ampliando su agenda y buscando generar procesos que rompan con la fragmentación que llegó a ser dominante, sino también intentando para cada nuevo mecanismo definir un perfil mucho más autónomo, que responda a los cambios presentes en los escenarios nacionales y apuntando a condiciones para que los nuevos mecanismos se constituyan en espacios de definición de posiciones y acciones frente a terceros.

Entre esos terceros, desde luego, destacan los Estados Unidos, cuya relación histórica con la región, y su estrategia hemisférica en lo que va del presente siglo, han gravitado de distintas maneras en lo que ha sido la integración latinoamericana y caribeña y en los rumbos hacia los cuales ella parece estar perfilándose. Por un lado, según es sabido y lo reiteraremos al revisar la ALBA-TCP, fue en respuesta a la propuesta estadounidense del ALCA que Hugo Chávez formuló inicialmente la intención de crear el ALBA, y en los documentos fundacionales de la Alianza los contenidos del ALCA fueron un claro referente de la integración que no se quería para la región. Por otra parte, la puesta en marcha de la CELAC tiene como elemento positivo –si bien puntual, y sumamente tardío– a una cierta autonomía frente a los Estados Unidos al ser la primera vez que los países de la región se reúnen al más alto nivel por autoconvocatoria. En tercer lugar, y en un sentido contrario a los dos anteriores, el Plan B de los Estados Unidos, los tratados de libre comercio firmados con distintos países de la región, siguen siendo un importante lastre sobre la integración regional, con efectos negativos a los que nos hemos referido en un capítulo previo, a lo que se agrega la reciente puesta en marcha de la Alianza del Pacífico que ya revisamos, la cual está claramente ubicada en la ruta de dichos tratados y con la mirada puesta en el TPP, de factura estadounidense.

Antes de revisar la puesta en marcha de los nuevos mecanismos de integración, cabe una última aclaración. Nuestra valoración positiva respecto de lo que estamos ubicando como una tercera etapa de la integración regional, y por tanto de los objetivos y las orientaciones presentes en los tres nuevos mecanismos que se han creado, no debe confundirse con una aceptación plena de la totalidad de los acuerdos, las acciones y los ritmos presentes en ellos, ni menos aún con algún tipo de certeza nuestra acerca del futuro que ellos tienen por delante. En esos mecanismos, ni los problemas e insuficiencias están ausentes, ni el futuro está asegurado, lo que no obsta para que en ellos se encuentre la posibilidad de una verdadera integración regional.

comenzó a desarrollarse desde hace más de diez años, luego de que fracasó el intento encabezado por Japón de crear un Fondo Monetario Asiático en respuesta a la crisis que estalló en esa región en 1997. Como parte de dicha Iniciativa, además de estar en funcionamiento distintas formas de coordinación y asistencia monetaria entre sus miembros, se ha venido preparando el lanzamiento de la Unidad Monetaria Asiática (ACU, por sus siglas en inglés) y en general se está avanzando hacia la generación de un sistema monetario compartido y la creación de un fondo común para responder ante eventuales ataques especulativos. La ASEAN, en la que participan 10 países, fue fundada el 8 de agosto de 1967, con la firma de la Declaración de Bangkok por los cinco miembros originales: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia; posteriormente se incorporaron a la Asociación Brunei (1984), Vietnam (1995), Laos (1997), Myanmar (1999) y Camboya (1999).

IV.3.2.1.- La Alianza Bolivariana Para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP).

Al igual que con los anteriores mecanismos de integración, en el siguiente Cuadro se presenta una cronología mínima de los principales acontecimientos desde la creación de la ALBA-TCP.²²⁰

La Alternativa Bolivariana, fue mencionada inicialmente por el presidente de Venezuela Hugo Chávez en diciembre de 2001, en el marco de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en la Isla de Margarita. En esa oportunidad, la mención se hizo como parte de la crítica al proyecto estadounidense del ALCA, frente al cual planteó: “Proponemos a los caribeños y latinoamericanos que vayamos pensando de una buena vez en otra vía. Creo que podemos empezar a discutir un ALBA o Alternativa Bolivariana para las Américas” (Chávez, 2001).

CUADRO IV.4. PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS EN EL DESENVOLVIMIENTO DEL ALBA-TCP	
2001	Durante la III Cumbre de las Américas, en Québec el Presidente Hugo Chávez, firma la declaración final oponiéndose a la propuesta del ALCA. En el marco de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en la Isla de Margarita la necesidad de una alternativa frente al ALCA, fue mencionada por primera vez por el presidente Hugo Chávez
2003	Se firma el “Manifiesto de Buenos Aires” documento que contienen formulaciones iniciales del ALBA. Se anuncia el lanzamiento de las Misión Milagro la cual se internacionaliza en 2005 y también se lanza Misión Barrio Adentro I y II,
2004	El 14 de diciembre se realiza en La Habana la Primera Cumbre del ALBA. El Presidente Hugo Chávez, y el Presidente Fidel Castro, firman la Declaración Conjunta para la creación del ALBA y el Acuerdo de aplicación del ALBA, el cual contiene 13 artículos
2005	Se suscribe el Acuerdo de Cooperación Energética, firmado por Venezuela y 13 países caribeños, por el cual se crea Petrocaribe. Se realiza la Primera Reunión entre Venezuela y Cuba, para discutir la Aplicación del ALBA, como resultado de la cual se aprueba el Plan Estratégico para dicha aplicación. Se crea el Fondo ALBA para el Desarrollo Económico y Social. Se inician las transmisiones Telesur, que nace de la cooperación de varios miembros del ALBA.
2006	Bolivia ingresa como miembro del ALBA en el marco de la Tercera cumbre de Jefes de Estado y Gobierno en la Habana; además se firma el Tratado de Comercio de los Pueblos y el Acuerdo Para La Aplicación de la Alternativa Bolivariana para los pueblos de Nuestra América, propuesto por el Presidente Evo

²²⁰ Con posterioridad a su creación, el nombre original del esquema, “Alternativa Bolivariana para las Américas”, ha tenido varias modificaciones: la primera en abril de 2006 al incorporarse Bolivia, en que a dicho nombre se agregó “Tratado de Comercio de los Pueblos” (TCP); y, la segunda en junio de 2009 en el marco de la VI Cumbre del ALBA - TCP, en que el término “Alternativa” fue reemplazado por el de “Alianza”. Después de esos cambios, el nombre de uso más frecuente es “Alianza Bolivariana Para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos”.

	Morales. Se define la creación del Fondo Cultural del ALBA que se aprueba en 2007, al igual que la apertura de Casas del ALBA.
2007	Durante la tercera Cumbre Presidencial de Petrocaribe celebrada en Caracas, el Presidente Hugo Chávez propone la creación del Fondo Alba-Caribe con el fin de financiar proyectos sociales en los países del Caribe.
2007	Se lleva a cabo la IV Cumbre del ALBA en Managua en la cual Nicaragua se incorpora al organismo. Se realiza la V Cumbre del ALBA, en la que se introduce la modalidad de Proyectos y Empresas Grannacionales las cuales son mixtas y se integran de dos o más países miembros del ALBA; además se firma el Tratado Energético del ALBA
2008	Se realiza la VI Cumbre del ALBA en Caracas, en la que se incorpora Dominica como miembro. Se instala el Consejo de Movimientos Sociales y se firma el Acta fundacional del Banco del ALBA. Se firma la Declaración de apoyo al proceso de transformaciones Boliviano
2008	En la I Cumbre extraordinaria de Caracas se suscribe el Acuerdo para la implementación de programas de cooperación en materia de Soberanía y seguridad alimentaria.
2008	En la II Cumbre extraordinaria en Tegucigalpa se adhiere Honduras. En la III Cumbre extraordinaria de Caracas se acordó construir una zona monetaria, el Sistema Unitario de Compensación Regional SUCRE, mediante el establecimiento de una unidad de cuenta sucre, una cámara de compensación de pagos y un fondo de estabilización.
2009	En la IV cumbre extraordinaria de Caracas se impulsa la iniciativa agroalimentos a través de la firma de dos acuerdos en el marco de Petrocaribe y ALBA, el Acuerdo de Seguridad y soberanía alimentaria y la constitución de una empresa grannacional de alimentos.
2009	En el marco de la V Cumbre Extraordinaria de Cumana, se ponen en marcha el Fondo de cultura del ALBA y la empresa Grannacional de energía, petróleo y gas; además se crea un Centro regulatorio sobre el registro sanitario (ALBAMED)
2009	Durante la VI cumbre extraordinaria del ALBA en Maracay, se incorporan a la Alianza Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda. La organización comenzó a denominarse Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. Se firma el Acta constitutiva de la Comisión del Grupo ALBA para conmemorar el Bicentenario
2009	En el marco de la VII cumbre extraordinaria de Cochabamba, se establecen los principios del Tratado Comercial de los Pueblos; se aprueba el Plan de acción para el desarrollo del comercio en la Zona económica del Desarrollo compartido del ALBA-TCP; y, se emiten las declaraciones sobre derechos de la madre tierra, sobre cambio climático, sobre Honduras y sobre la necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero de Estados Unidos a Cuba.
2009	El 15 de diciembre, el presidente de facto Roberto Micheletti emitió en un Consejo de Ministros el decreto ejecutivo mediante el cual decidió que Honduras abandonara el ALBA, ratificándolo en enero de 2010
2010	Se firma el "Manifiesto de Caracas Consolidando la Nueva Independencia", en el cual se afirman como objetivos liberarse del intervencionismo extranjero, de la sumisión a mandatos imperialistas y construir una base económica socialista. Se inicia la utilización del "Sucre" como moneda virtual del cual se firmó el Tratado constitutivo en 2009
2010	Se emite la Declaración de Otavalo, en la cual se ratifica el compromiso referido a los Derechos de los Pueblos Indígenas y el programa de acción de Durban contra

	el racismo, la xenofobia y la intolerancia.
2011	Se crea la Escuela de Defensa y Soberanía del ALBA en Bolivia
2012	Se inicia el proceso de adhesión de Haití, y Surinam al ALBA como invitados especiales. Se constituye el Espacio Económico del ALBA-TCP (ECOALBA-TCP) como un espacio económico común. Los miembros del ALBA emiten una declaración en apoyo a Ecuador en la que rechazan las amenazas intimidatorias por el caso de Julian Assange. Se emite un comunicado sobre la participación de Cuba en la VI Cumbre de las Américas y de rechazo al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto a ese país por el gobierno de los Estados Unidos,
2013	Ingresa Santa Lucía como miembro del ALBA
Fuente: Sitio web oficial de la ALBA	

Si bien algunos documentos como el “Manifiesto de Buenos Aires” firmado por los presidentes de Argentina y Venezuela el 19 de agosto de 2003²²¹, o el Convenio Integral de Cooperación firmado por ambos gobiernos el 6 de abril del año 2004, pueden considerarse como textos en los cuales está presente una formulación inicial del ALBA, la enunciación más explícita de la Alternativa se dio en diciembre de 2004, cuando los gobiernos de Cuba y Venezuela suscribieron un *Acuerdo para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas* y una *Declaración Conjunta* referida principalmente al ALBA.

En lo que respecta al *Acuerdo*, en él se establece que “la cooperación entre la República de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela se basará a partir de esta fecha no solo en principios de solidaridad, que siempre estarán presentes, sino también, en el mayor grado posible, en el intercambio de bienes y servicios que resulten más beneficiosos para las necesidades económicas y sociales de ambos países”, planteándose la elaboración de “un plan estratégico para garantizar la más beneficiosa complementación productiva” (el cual empezó a concretarse con la firma de más de cuarenta acuerdos entre ambos gobiernos en abril de 2005), el intercambio de paquetes tecnológicos integrales, el trabajo conjunto y en coordinación con otros países latinoamericanos “para eliminar el analfabetismo en terceros países”, la ejecución de “inversiones de interés mutuo en iguales condiciones que las realizadas por entidades nacionales”, la posible apertura “de subsidiarias de bancos de propiedad estatal de un país en el territorio nacional del otro país”, “la concertación de un Convenio de Crédito Recíproco”, “la posibilidad de practicar el comercio compensado” y “el desarrollo de planes culturales conjuntos”, todo ello teniendo en cuenta “las asimetrías político, social, económico y jurídico entre ambos países” y acompañado por la definición de un conjunto de acciones a desarrollar por cada uno de los dos países.

En la *Declaración Conjunta*, luego de subrayar “que el Área de Libre Comercio para las Américas es la expresión más acabada de los apetitos de dominación sobre la región y que, de entrar en vigor, constituiría una profundización del neoliberalismo y crearía niveles de dependencia y subordinación sin precedentes”, se afirma que el proceso de integración latinoamericana y caribeña “lejos de responder a los objetivos de desarrollo independiente y complementariedad económica regional, ha servido como un mecanismo para profundizar

²²¹ En declaraciones a la prensa el Presidente Chávez se refirió a dicho manifiesto en los siguientes términos: “por primera vez en una declaración presidencial firmada por Jefes de Estado, se señala el lineamiento o las bases fundamentales de la alternativa bolivariana para las Américas.”

la dependencia y la dominación externa” y que “sólo una integración basada en la cooperación, la solidaridad y la voluntad común de avanzar todos de consuno hacia niveles más altos de desarrollo, puede satisfacer las necesidades y anhelos de los países latinoamericanos y caribeños y, a la par, preservar su independencia, soberanía e identidad.” [Presidentes de Venezuela y Cuba, 2004]

A continuación, en dicha *Declaración* se afirma que “el ALBA no se hará realidad con criterios mercantilistas ni intereses egoístas de ganancia empresarial o beneficio nacional en perjuicio de otros pueblos”, expresando “que el ALBA tiene por objetivo la transformación de las sociedades latinoamericanas, haciéndolas más justas, cultas, participativas y solidarias y que, por ello, está concebida como un proceso integral que asegure la eliminación de las desigualdades sociales y fomente la calidad de vida y una participación efectiva de los pueblos en la conformación de su propio destino.”

En la parte final de la *Declaración* se identifican un conjunto de 12 “principios y bases cardinales” por los cuales debe guiarse el ALBA:

1. El comercio y la inversión no deben ser fines sino instrumentos para un desarrollo justo y sustentable, para lo cual se requiere una efectiva participación del Estado como regulador y coordinador de la actividad económica.
2. La aplicación de trato especial y diferenciado que tenga en cuenta el nivel de desarrollo de los diversos países y la dimensión de sus economías, y que garantice el acceso de todas las naciones que participen en los beneficios que se deriven del proceso de integración.
3. La complementariedad económica, la cooperación y no la competencia entre los países participantes de tal modo que se promueva una especialización que sea compatible con el desarrollo económico equilibrado en cada país, con las estrategias de lucha contra la pobreza y con la preservación de la identidad cultural de los pueblos.
4. Planes especiales para los países menos desarrollados en la región, que incluya un Plan Continental contra el Analfabetismo, un plan latinoamericano de tratamiento gratuito de salud a ciudadanos que carecen de tales servicios y un plan de becas de carácter regional en las áreas de mayor interés para el desarrollo económico y social.
5. Creación del Fondo de Emergencia Social.
6. Desarrollo integrador de las comunicaciones y el transporte entre los países latinoamericanos y caribeños.
7. Acciones para propiciar la sostenibilidad del desarrollo mediante normas que protejan el medio ambiente, estimulen un uso racional de los recursos e impidan la proliferación de patrones de consumo derrochadores.

8. Integración energética entre los países de la región, que asegure el suministro estable de productos energéticos en beneficio de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, como se promueve con la creación de Petroamérica.
9. Fomento de las inversiones de capitales latinoamericanos en la propia América Latina y el Caribe, con el objetivo de reducir la dependencia de los países de la región de los inversionistas foráneos. Para ello se crearían, entre otros, un Fondo Latinoamericano de Inversiones, un Banco de Desarrollo del Sur, y la Sociedad de Garantías Recíprocas Latinoamericanas.
10. Defensa de la cultura latinoamericana y caribeña y de la identidad de los pueblos de la región, con particular respeto y fomento de las culturas autóctonas e indígenas. Creación de la Televisora del Sur (TELESUR).
11. Medidas para que las normas de propiedad intelectual, al tiempo que protejan el patrimonio de los países latinoamericanos y caribeños frente a la voracidad de las empresas transnacionales, no se conviertan en un freno a la necesaria cooperación en todos los terrenos entre nuestros países.
12. Concertación de posiciones en la esfera multilateral y en los procesos de negociación de todo tipo con países y bloques de otras regiones, incluida la lucha por la democratización y la transparencia en los organismos internacionales, particularmente en las Naciones Unidas y sus órganos.

En el mismo *Acuerdo*, se definieron un conjunto de acciones a desarrollar por cada uno de los países en beneficio del otro, tales como: otorgamiento de becas; facilidades de instalación y exención de impuestos sobre utilidades a empresas de la contraparte; facilidades para la consolidación de productos turísticos multidesestino procedentes del otro país; facilidades para la actuación de las naves y aeronaves de la contraparte; apoyo de los médicos cubanos que participan en la Misión Barrio Adentro para la formación de médicos venezolanos; y, reducción de barreras (o eliminación, en el caso de Cuba) para el ingreso de importaciones procedentes del otro país, tema éste último que llevó a una ampliación y profundización del ACE 40 en el marco de la ALADI.

El *Plan Estratégico* cuya elaboración fue acordada en diciembre de 2004, fue aprobado en abril de 2005, y sus principales contenidos se plasmaron en la *Declaración Final de la Primera Reunión Cuba-Venezuela para la Aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas*. Dicho *Plan*, definido en la *Declaración Final* de la reunión como “un instrumento flexible que continuará ampliándose y enriqueciéndose en la misma medida en que surjan nuevas propuestas que cumplan los objetivos consagrados en la Declaración Conjunta y el Acuerdo para la aplicación del ALBA”, dio lugar a la firma de más de cuarenta acuerdos entre ambos gobiernos, incluidos 11 proyectos para el establecimiento de Empresas Mixtas y otras modalidades de complementación económica, así como el compromiso para trabajar en la organización y ejecución de 9 proyectos de desarrollo endógeno. [Gobiernos de Cuba y Venezuela, 2005]

El siguiente momento relevante corresponde al 29 de abril de 2006, cuando Bolivia se adhiere al ALBA y se incorpora su propuesta de Tratado de Comercio de los Pueblos.²²² La adhesión de Bolivia se formalizó por una parte a través de la *Contribución y Suscripción de la República de Bolivia a la Declaración Conjunta firmada en La Habana*, en la cual el presidente Evo Morales [2006] manifestó que “en nombre del Gobierno de la República de Bolivia deseamos contribuir a este proceso con la iniciativa de los Tratados de Comercio entre los Pueblos haciendo nuestros los objetivos, principios y bases conceptuales de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)” y, por otra parte, a través de un *Comunicado Conjunto* en el cual “los tres mandatarios acordaron la incorporación de Bolivia, representada por su Presidente Evo Morales Ayma, al proceso de construcción y aplicación de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América a partir del desarrollo de TCPs entre los tres países.” [Presidentes de Cuba, Venezuela y Bolivia, 2006]

En esa misma fecha, se firmó el *Acuerdo Para La Aplicación de La Alternativa Bolivariana Para los Pueblos de Nuestra América y El Tratado de Comercio de Los Pueblos*, en el que se definieron un conjunto de acciones a desarrollar por Cuba y por Venezuela –por separado y conjuntamente– en sus relaciones con Bolivia, las cuales incluyeron apoyo médico e instalación de centros oftalmológicos en este país, otorgamiento de becas a estudiantes, asistencia en el campo educativo, colaboración en el sector energético y minero, exención de impuestos sobre utilidades a empresas bolivianas, apoyo al desarrollo del deporte, financiamiento de proyectos productivos, incremento en la compra y eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias para exportaciones bolivianas, apoyo a la demanda de este país por la condonación de su deuda externa, entre otras. [Presidentes de Cuba, Venezuela y Bolivia 2006a]

Así también, en el *Acuerdo* se definieron acciones a desarrollar por Bolivia en sus relaciones con Cuba y Venezuela, tales como su exportación de productos que esos países requieran, su contribución a la seguridad energética con su producción hidrocarburífera, exención de impuestos sobre utilidades a inversiones estatales y de empresas mixtas que se formen entre los tres países y apoyo para el estudio de los pueblos originarios, los conocimientos de la medicina natural y los recursos naturales.

²²² El TCP está definido, en la página web del Centro de Promoción Bolivia (CEPROBOL), como “un proyecto que trasciende el campo económico y comercial, porque nace reconociendo y respetando las características históricas y culturales de sus Pueblos, lo que determina un verdadero proceso de unidad e integración”, que en su alcance político “propugna una verdadera integración que trasciende lo comercial basado en principios comunitarios, la cooperación, la solidaridad, la voluntad común para avanzar y promover el desarrollo justo y sustentable” y que en su alcance comercial “no entiende al comercio y la inversión como fines en sí mismos, sino como medios de desarrollo”; “defiende el derecho de las economías más pequeñas a mantener en sectores estratégicos instrumentos para la protección de su industria nacional o su mercado interno”; “rechaza el principio de trato igualitario entre naciones cuyas economías son abismalmente diferentes”; “pretende reducir las asimetrías de los países participantes con distinto nivel de desarrollo”; “postula la complementariedad frente a la competencia, la reciprocidad, la convivencia con la naturaleza contra la explotación irracional de los recursos y la defensa de la propiedad social frente a la privatización externa”; y, “pretende resolver el problema de la distribución de la riqueza a favor de los más pobres.”

Un siguiente momento del desarrollo del ALBA que interesa destacar, corresponde al año 2007 y se refiere a la incorporación de Nicaragua, así como a la V Cumbre del ALBA. En lo que respecta a la Cumbre, ella se realizó en Barquisimeto, Venezuela, el 28 y 29 de abril de 2007, y como compromisos y acuerdos más destacados entre los miembros del ALBA²²³, se dieron el Tratado y dos Acuerdos Energéticos, el Proyecto Gran Nacional y la definición de una estructura institucional para el ALBA.

En lo que respecta al tema energético, en la Cumbre los cuatro países miembros firmaron el *Tratado Energético del ALBA*, el cual “tiene por objetivo garantizar el balance de la matriz energética actual de cada Parte, sobre la base de la construcción de una matriz energética del ALBA, basada en criterios del uso racional de la energía, en búsqueda del máximo ahorro y la eficiencia energética, así como, el desarrollo de fuentes de energías alternativas en cada una de las Partes”, para lo cual se identifican como “ejes fundamentales de acción” al petróleo, el gas, la energía eléctrica, las energías alternativas y el ahorro de energía. En relación a esos ejes, se precisan contenidos tales como exploración y explotación conjunta, creación y ampliación de capacidad de procesamiento, asegurar suministros, sustitución de combustibles líquidos, desarrollo de polos petroquímicos programas de ahorro de energía, etc., así como la creación de la Empresa Gran Nacional de Energía, constituida como una corporación de empresas binacionales de los Estados y que abarcará las áreas de petróleo, gas, refinación, petroquímica, desarrollo de infraestructura de transporte, de almacenamiento, de distribución, electricidad, energías alternativas y transporte marítimo. [Presidentes de los países del ALBA, 2007]

En el marco del Tratado Energético, durante la misma V Cumbre se firmaron el *Acuerdo Energético del Alba entre Venezuela y Nicaragua* [Presidentes de Venezuela y Nicaragua, 2007] y el *Acuerdo Energético del Alba Entre Venezuela y Bolivia* [Presidentes de Venezuela y Bolivia, 2007]—además del *Acuerdo Energético del Alba entre Venezuela y Haití*, ya mencionado—, en los cuales se definen distintos volúmenes de energéticos que Venezuela suministrará a cada uno de esos países por intermedio de PDVSA o de una empresa mixta conformada entre PDVSA y la empresa estatal del país contraparte, para lo cual en todos los casos se define el siguiente esquema financiero: “El cincuenta por ciento (50%) de la factura será pagada en un período de noventa (90) días con un interés de un dos por ciento (2%) anual y el cincuenta por ciento (50%) restante será pagado en un período de veintitrés (23) años más dos (2) años de gracia, con un interés de un dos por ciento (2%) anual” y de ese segundo 50% la mitad será financiada por la empresa mixta o la filial de PDVSA, asignándose esos recursos un Fondo —el “Fondo ALBA-Caribe— que servirá para

²²³ En esa V Cumbre, se firmó además el *Convenio Marco ALBA-Haití, Bolívar, Petión, Martí* entre Venezuela, Cuba y Haití en el cual, entre otros puntos, se identifican 15 áreas en las que se desarrollarán acciones, así como 15 formas bajo las cuales dichas acciones podrán ser desarrolladas [Presidentes de Cuba, Haití y Venezuela, 2007]. Así también, en la misma Cumbre se suscribió el *Acuerdo Energético del Alba entre Venezuela y Haití*, por el cual Venezuela suministrará a Haití catorce mil barriles diarios de petróleo o sus equivalentes energéticos, bajo el mismo esquema financiero que acordó con Nicaragua y Bolivia, y que describiremos a continuación. [Presidentes de Venezuela y Haití, 2007]

financiar obras de infraestructura, proyectos sociales y otros en el correspondiente país contraparte de Venezuela.

En lo que se refiere al “Proyecto Gran Nacional” acordado en la V Cumbre, éste en realidad consistió en más de cuarenta proyectos en las áreas de educación, cultural, comercio justo, financiera, alimentación, salud, telecomunicaciones, transporte, turismo, minería, industrial y energética, e incluye el Fondo Económico de Cooperación y de Inversiones productivas y la Emisión del Bono ALBA, así como la creación, además de la *Empresa Gran Nacional de Energía* ya mencionada, de un conjunto de empresas Gran Nacionales con capital de los cuatro países miembros del ALBA: de suministros industriales; de importaciones y exportaciones; de producción agroalimentaria; de telecomunicaciones; de las líneas aéreas estatales; de mantenimiento y construcción de aeronaves; una nueva empresa naviera para el transporte de carga y de pasajeros; una para el desarrollo de infraestructura en la región; una de cooperación, investigación y desarrollo en el área geológico minero; una para el desarrollo de la industria del aluminio; una para el desarrollo de las industrias de cemento; una para el manejo de bosques, producción y comercialización de productos de industria de la madera; y, una de artículos y bienes de acero inoxidable. Al respecto, cabe agregar que en la reunión del Consejo de Ministros del ALBA, celebrada en Venezuela el 5 y 6 de junio de 2007, se revisó la instrumentación del “Proyecto Gran Nacional” y se redactó un memorando de entendimiento respecto a la posible creación del Banco del ALBA para financiarlo, designando a una Comisión que en un plazo no mayor de 60 días presentará el Proyecto Constitutivo del Banco.

En lo que se respecta a la estructura institucional del ALBA-TCP, en la Cumbre de Barquisimeto se definió un organigrama que estableció como instancia máxima al Consejo de Presidentes, en un segundo nivel los Consejos de Ministros y de Movimientos Sociales y en el siguiente nivel siete Comisiones: política; social; económica; de inversión y finanzas; energética; de ambiente; y, de juventud. Con base en ese organigrama, y en las decisiones tomadas en otras reuniones Cumbres, se han ido creando Consejos de Ministros abocados a diferentes temas y el Consejo de Movimientos Sociales, así como diferentes Comisiones, Comités y Grupos de Trabajo. A ello, se agrega la creación del Consejo Político del ALBA-TCP, conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros, que celebró su primera reunión en Quito, Ecuador, el 9 de agosto del 2009, y el establecimiento de la Coordinación Permanente del ALBA-TCP, que se irá rotando entre los países miembros y que tendrá como órgano de apoyo a una Secretaría Ejecutiva, conformada por un secretario ejecutivo, un secretario adjunto, los directores de cada equipo de trabajo, un representante del Banco del ALBA y un representante de PetroCaribe.

Dada la consolidación y ampliación del ALBA-TCP, en su primera reunión el Consejo Político, discutió sobre la necesidad de avanzar hacia una mayor institucionalización de la Alianza y de normar más adecuadamente su funcionamiento, resolviendo solicitar a la Coordinación Permanente la elaboración de una propuesta al respecto. Sobre esa base, en la VII Cumbre del ALBA-TCP celebrada en Cochabamba, Bolivia, en octubre de 2009, se acordó aprobar “la adecuación de la estructura del ALBA –TCP en tres Consejos Ministeriales (Político, de Complementación Económica y Social), Comités bajo la dependencia de dichos Consejos, y Grupos de Trabajo para tareas específicas”, mandatando

al Consejo Político “a definir las competencias, funciones y procedimientos de trabajo de dichas instancias.” [Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA-TCP, 2009]

En el Cuadro 7 del Anexo, se presenta la estructura actual del ALBA-TCP. Allí se observa que dicha estructura sigue estando encabezada por el Consejo de Presidentes, como máximo órgano de deliberación, decisión y orientación, por debajo del cual se ubican los distintos Consejos: el Consejo Político –del que dependen 2 comités y la Comisión Política–; el consejo Social, constituido por los ministros de las áreas sociales y del cual depende el Comité de la mujer e igualdad de oportunidades; el Consejo económico, que coordina estrategias, proyectos y políticas, y del que dependen 10 grupos de trabajo;²²⁴ el Consejo de Ministros; y, el Consejo de movimientos sociales, órgano que facilita la integración y participación social directa. A ellos, se agrega la Secretaría Ejecutiva que cuenta con 4 equipos de apoyo.

Paralelamente a las definiciones y ajustes sobre la estructura y funcionamiento de la ALBA-TCP, en 2007 inició el proceso para la creación del Banco del ALBA al firmarse en junio de 2007 un *Memorándum de Entendimiento* por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la ALBA-TCP [2007], en el cual acordaron “Promover e impulsar la creación del Banco del ALBA” y “Crear una Comisión conformada por representantes de los países del ALBA, que en un plazo no mayor de sesenta (60) días presentará el proyecto Constitutivo del Banco del ALBA”, luego de lo cual se celebraron seis reuniones técnicas, en la última de las cuales –realizada el 24 de enero de 2008–, se acordó a ese nivel lo referido al Acta Fundacional y al Convenio Constitutivo del Banco.

Sobre esa base, seis meses después del Memorándum de Entendimiento, en la sexta Cumbre del ALBA-TCP, se firmó el 26 de enero de 2008 el Acta Fundacional del Banco, en la cual se acuerda que su sede principal estará en Caracas, se plantean de manera breve su objeto y funciones y se define que será autosostenible y que sus órganos de conducción “tendrán una representación igualitaria de parte de cada uno de los países que lo integran”, definiéndose un plazo de 60 días “para concluir la preparación del convenio constitutivo” del Banco. [Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA-TCP, 2008]

El siguiente y decisivo paso para la creación del Banco se dio el 5 de noviembre de 2008, al firmarse el “Convenio Constitutivo del Banco del ALBA”, que inicia con un preámbulo en el que se destaca la necesidad de instituciones de promoción y financiamiento del desarrollo como parte de “una nueva arquitectura financiera regional constituida bajo el control soberano de los países latinoamericanos y caribeños”, luego de lo cual el Convenio presenta 39 artículos distribuidos en 10 capítulos. Los contenidos principales de los primeros cuatro capítulos, que son los que están principalmente referidos a los fines y estructura de funcionamiento del Banco, son los siguientes: [Gobiernos de Venezuela, Cuba, Bolivia y Nicaragua, 2008]

²²⁴ Los grupos de trabajo son: Integración Energética, Seguridad y Soberanía Alimentaria, Complementación Comercial, Soberanía tecnológica, Complementación Industrial y Productiva, Nueva Arquitectura Financiera Regional, Turismo, Infraestructura y Transporte, Doctrina de la Propiedad Industrial, y Solución de Controversias

- En el capítulo I, titulado “Constitución, denominación, duración, membresía, objeto, funciones y operaciones”, se plantea la constitución del Banco del ALBA como “un organismo de Derecho Internacional Público de carácter financiero”, con la sigla BALBA, el cual tendrá una duración de 50 años prorrogables por periodos iguales, identificándose a los cuatro miembros fundadores (Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela), a los que podrán sumarse como miembros otros países de América Latina y El Caribe que suscriban el ALBA y como socios “otros países regionales y extrarregionales que se adhieran al Convenio Constitutivo”.

En ese mismo capítulo se define como objeto del BALBA “coadyuvar al desarrollo económico social sostenible, reducir la pobreza y las asimetrías, fortalecer la integración, promover un intercambio económico justo, dinámico, armónico y equitativo entre los países miembros del ALBA, inspirado en los principios de solidaridad, complementariedad, cooperación y respecto a la soberanía de los pueblos,” y como funciones del Banco se identifican: financiar Programas y Proyectos para los accionistas titulares de acciones Clase “A” del BALBA; promover, crear y administrar fondos de financiamiento reembolsables y no reembolsables, orientados a fomentar el desarrollo económico social y ambiental; promover recursos para asistencia técnica, estudios de preinversión, investigación y desarrollo, transferencia y absorción de tecnología; desarrollar y promover la práctica del comercio justo de bienes y servicios; y otras que contribuyan al objeto del BALBA. Así también, en el capítulo se identifican siete tipos de operaciones que podrá realizar el BALBA (entre otras, otorgar créditos, emitir valores, prestar servicios de administración de cartera y actuar como comisionista y custodio de valores)

- En el capítulo II, titulado “Capital del BALBA”, se define para el Banco un capital suscrito de 850 millones de dólares y un monto de capital autorizado de 2000 millones de dólares, identificando tres tipos de acciones ordinarias: clase A, de las que podrán ser titulares los Estados miembros de la ALBA; clase B de las que podrán ser titulares “Estados Nacionales regionales miembros o no de la [...] ALBA, así como Estados extrarregionales”; y, clase C, de las que podrán ser titulares “bancos centrales, entidades financieras y no financieras estatales, mixtas o semiestatales”. De esos tres tipos, las acciones clase A serán suscritas al menos cincuenta por ciento en divisas y el monto restante en la moneda del país que las suscriba, en tanto que las acciones clase B y C serán suscritas en divisas.
- En el Capítulo III, titulado “Ajuste de valor de cartera y otras acreencias, depositario y límites de exposición”, se establece que tanto el límite máximo de endeudamiento del Banco, como el total de sus préstamos e inversiones, no podrán exceder un monto equivalente a diez veces el patrimonio neto del BALBA y que el Banco “no podrá prestar asistencia crediticia bajo cualquier forma o naturaleza a Estados que no sean miembros titulares de acciones Clase “A”, ni a personas naturales o jurídicas, cuyas sedes sociales o asientos principales de sus negocios o actividades principales, se desarrollen o tengan lugar en alguno de los Estados no miembros del BALBA”

- En el capítulo IV, titulado “Organización y Administración”, se define que la estructura de gobierno y administración del BALBA estará conformada, en orden de prelación, por el Consejo Ministerial, el Directorio Ejecutivo y el Gerente General.

El Consejo Ministerial es el órgano supremo del Banco, está formado por el Ministro de Economía o Hacienda o Finanzas o el Presidente del Banco Central de cada país miembro, tendrá reuniones ordinarias anuales en las cuales irá nombrando –según el orden alfabético de los países miembros– al Presidente del Consejo Ministerial y adoptará sus decisiones por mayoría absoluta, salvo algunas situaciones para las cuales se requiere una proporción igual o superior al 75 por ciento de los miembros, previstas en el propio Convenio: las modificaciones del Convenio Constitutivo; las decisiones de distribución de utilidades; la suspensión de un accionista; y, la terminación de operaciones del Banco y la subsecuente distribución de activos. Entre las atribuciones del Consejo Ministerial está: la formulación de políticas generales del Banco; la admisión de nuevos miembros o socios; la suspensión de accionistas; la suspensión o terminación de operaciones del Banco; aprobar las modificaciones al Convenio Constitutivo; la aprobación de los Estados Financieros, la Memoria y el Presupuesto Anual del BALBA; aprobar la apertura de subsedes, sucursales u oficinas de representación; el incremento o disminución del capital; y, el nombramiento del Gerente General.

El Directorio Ejecutivo tendrá un miembro titular por cada país con acciones clase A y un representante de los socios de acciones clase B, sesionará el menos una vez al mes y sus resoluciones requerirán una proporción igual o superior al 75 por ciento de los miembros. Entre las atribuciones del Directorio Ejecutivo está la de velar por el cumplimiento de la política económica y financiera del Banco definida por el Consejo Ministerial, crear Comités Ejecutivos u otros órganos subsidiarios y aprobar y modificar la estructura organizativa y los reglamentos internos del Banco. El Gerente General es la primera autoridad ejecutiva y, además de distintas atribuciones específicas, tendrá a su cargo la administración general y el giro diario de la gestión del Banco.

El Banco del ALBA, si bien aún de manera incipiente, ha venido apoyando proyectos vinculados al desarrollo social en los países miembros, entre los que sobresalen los incluidos como parte de ALBA Cultura, ALBA Educación, ALBA Salud y ALBA Alimentación; ha desarrollado una cartera de proyectos en el ámbito de la Energía, el Ambiente y las Telecomunicaciones; colabora en la administración del Fondo ALBA-Petrocaribe; y ha servido también para fortalecer las relaciones comerciales entre Venezuela y Bolivia, ya que dentro del Banco se creó el “Programa Piloto de Financiamiento Intra ALBA Venezuela-Bolivia”, mediante el cual se han otorgado financiamientos a empresas de ambas naciones para incrementar el comercio binacional.

La otra iniciativa desarrollada en el interior de la ALBA-TCP, que interesa destacar, es la referida al Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos, respecto del cual la primera mención formal sobre su creación se dio el 26 de noviembre de 2008, como parte de la Declaración final de la III Cumbre Extraordinaria del ALBA – TCP realizada en Caracas, en la cual participó también Ecuador que aún no se integraba a la actual Alianza.

En dicha declaración los Jefes de Estado y de Gobierno, luego de manifestar “su firme convicción de que el espacio regional es el privilegiado para dar respuestas inmediatas y efectivas”, anunciaron la formulación de “propuestas concretas para constituir una zona económica y monetaria del ALBA-TCP que proteja a nuestros países de la depredación del capital transnacional, fomente el desarrollo de nuestras economías y constituya un espacio liberado de las inoperantes instituciones financieras globales y del monopolio del dólar como moneda de intercambio y de reserva”, luego de lo cual se declararon dispuestos a [Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA-TCP, 2008a]:

“Construir una Zona Monetaria que incluya inicialmente a los países miembros del ALBA (la mancomunidad de Dominica participaría en calidad de observadora) y a la República del Ecuador, mediante el establecimiento de la Unidad de Cuenta Común SUCRE (Sistema Unitario de Compensación Regional) y de una Cámara de Compensación de Pagos. La creación de esta Zona Monetaria se acompañará del establecimiento de un Fondo de Estabilización y de Reservas con aportes de los países miembros, con el fin de financiar políticas expansivas de demanda para enfrentarse a la crisis y sostener una política de inversiones para el desarrollo de actividades económicas complementarias.

“Articular una respuesta regional, impulsada por el ALBA-TCP, que busque la independencia respecto a los mercados financieros mundiales, cuestione el papel del dólar en la región y avance hacia una moneda común, el SUCRE, y contribuya a la creación de un mundo pluripolar.”

Dos semanas después de esa Cumbre se crearon varios Comités Técnicos, encargados de analizar y presentar propuestas de los distintos componentes del SUCRE²²⁵ y, con base en ellas, en la V Cumbre Extraordinaria del ALBA-TCP realizada los días 16 y 17 de abril de 2009 se firmó el *Acuerdo Marco del Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)* y en la VII Cumbre del ALBA-TCP, realizada en Cochabamba, Bolivia, el 17 de octubre de 2009, se firmó el *Tratado Constitutivo* por parte de Bolivia, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela, acordándose además en dicha Cumbre el cambio de nombre de “Sistema Único” a “Sistema Unitario”

El texto de Tratado Constitutivo del SUCRE inicia con un preámbulo en el que –entre otros puntos– los firmantes se declaran “convencidos de la necesidad de implantar, como parte de la nueva arquitectura financiera regional, mecanismos orientados a reducir la vulnerabilidad externa de sus economías, que propicien, impulsen y dinamicen la capacidad productiva de la región, transformen el aparato productivo, promuevan y faciliten el intercambio comercial y coadyuven a la reducción de asimetrías entre los países”, presentando a continuación 26 artículos distribuidos en 10 capítulos. Las principales formulaciones que contiene el Tratado respecto a los fines, la estructura y el funcionamiento del SUCRE, son las siguientes: [Gobiernos de Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Ecuador y Honduras, 2009]:

²²⁵ Los temas respecto a los cuales los seis Comités que se crearon debían presentar propuestas fueron: Unidad de Cuenta Común; Cámara Central de Compensación de Pagos; Fondo Mixto de Estabilización y Desarrollo; Consejo Monetario Regional; Comercio intrarregional; y, Aspectos legales relacionados con la implementación del Sistema Unitario.

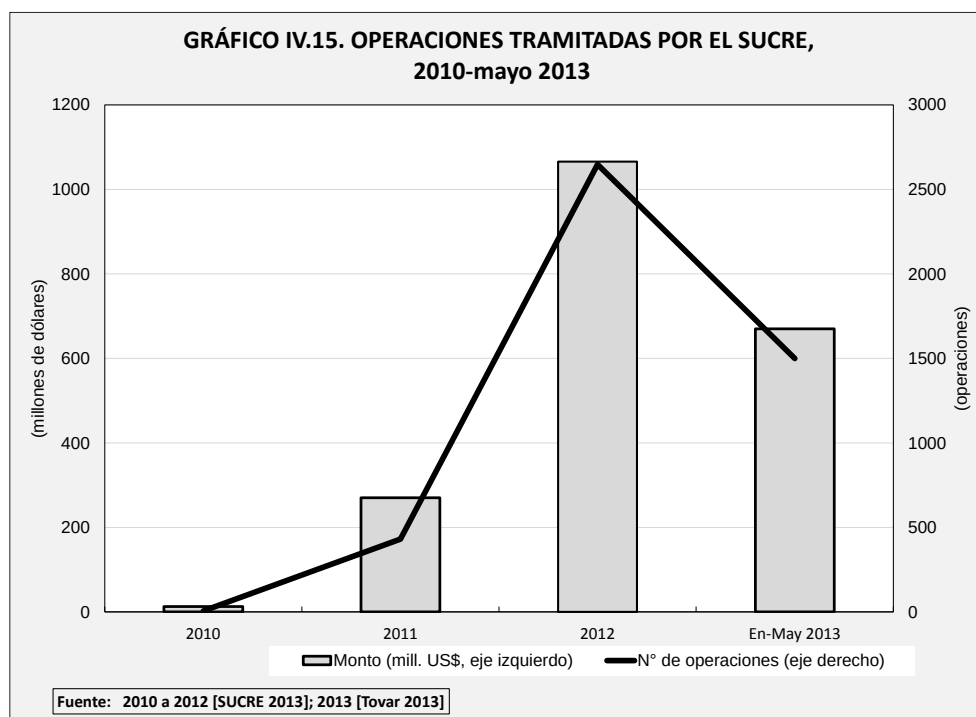
- Se define al SUCRE “como mecanismo de cooperación, integración y complementación económica y financiera, destinado a la promoción del desarrollo integral de la región latinoamericana y caribeña”, identificando al Consejo Monetario Regional (CMR) del SUCRE como el máximo organismo de decisión del Sistema, el cual estará conformado por: el “sucre”; la Cámara Central de Compensación de Pagos; y el Fondo de Reservas y Convergencia Comercial.
- Para el CMR se enlistan 29 funciones, que ejercerá a través de su Directorio Ejecutivo, entre las cuales se encuentran: dictar y supervisar el cumplimiento de las políticas, normas y demás medidas necesarias para el funcionamiento interno del SUCRE; establecer los criterios y directrices vinculadas al “sucre”, su composición y sus variables de ponderación; emitir y asignar “sucres” a cada uno de los Estados Partes; establecer las directrices relacionadas con el funcionamiento tanto de la Central de Compensación de Pagos, como del Fondo de Reservas y Convergencia Comercial; establecer las normas y demás medidas relativas a la gestión de superávit y déficit que se generen en la Cámara Central de Compensación de Pagos; recomendar políticas, estrategias, medidas y mecanismos que se coordinen entre los Estados Partes, para prevenir o atenuar los efectos de crisis monetarias y financieras; elaborar propuestas para orientar la regulación y supervisión de los movimientos de capitales; atender y resolver las controversias que eventualmente pudieran surgir entre los Estados Partes por la interpretación o aplicación del Tratado; y, proponer a los Jefes de Estado y de Gobierno la suspensión de algún Estado Parte.
- Se define al Directorio Ejecutivo como “el órgano de dirección y decisión del Consejo Monetario Regional del SUCRE, al cual le compete el diseño y aprobación de la estructura administrativa, financiera y técnica de dicho organismo, así como la designación de los funcionarios que se requieran para su funcionamiento”. Dicho Directorio, integrado por un Director por cada Estado Parte y su respectivo suplente, designará de entre sus miembros al Presidente del Directorio, quien a su vez tendrá la representación legal del CMR y lo presidirá por un periodo de tres años, rotándose dicho cargo en orden alfabético de acuerdo a los nombres de los Estados Partes del Consejo.
- En las reuniones del Directorio Ejecutivo cada Estado Parte tendrá derecho a un voto, y se definen dos mecanismos de adopción de decisiones: a) la unanimidad, para materias relativas a las disposiciones reglamentarias y a cualquier otro instrumento asociado al funcionamiento del SUCRE; b) dos tercios de Estados Partes, para materias administrativas del Sistema.
- Se define a la Secretaría Ejecutiva como “el órgano técnico y administrativo del Consejo Monetario Regional del SUCRE y estará conformada por un Secretario Ejecutivo, los funcionarios designados por el Directorio Ejecutivo y los comités *ad hoc* que tenga a bien crear el mismo.”
- Se define que el SUCRE “contará con una Cámara Central de Compensación de Pagos, regida por el Consejo Monetario Regional del SUCRE y a la que le corresponderá realizar todas las actividades relacionadas con la compensación y liquidación de las

operaciones autorizadas por dicho Consejo”, y que “las cuentas, transacciones y operaciones que se cursen en la Cámara Central de Compensación de Pagos deberán estar denominadas o expresadas en ‘sucres’”

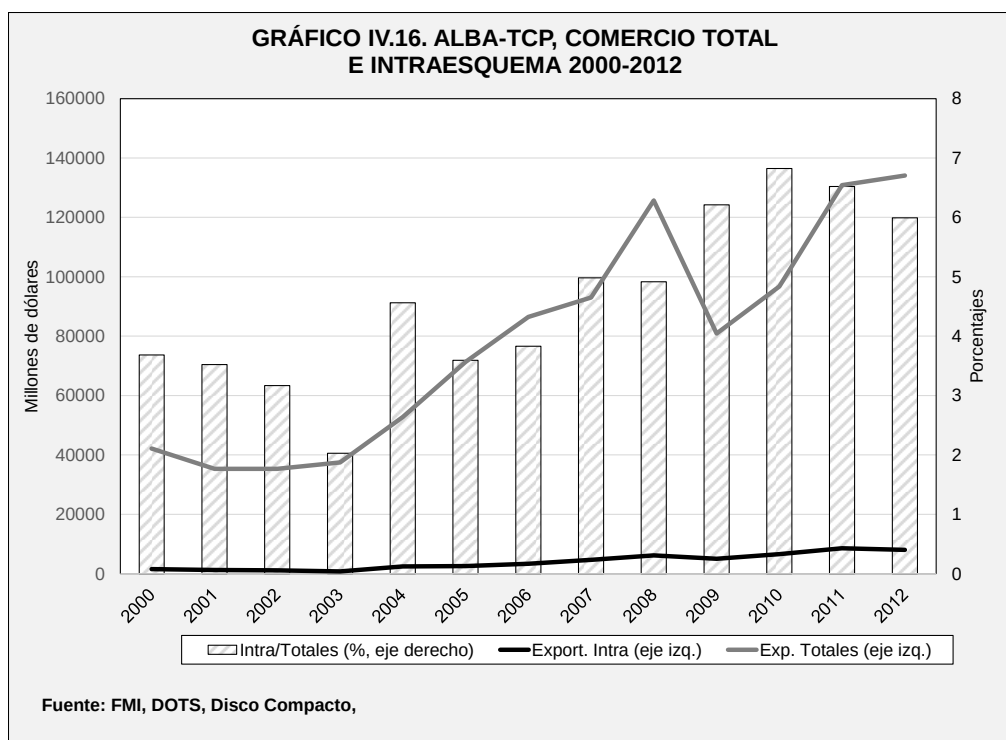
- Se define que el SUCRE “contará con un Fondo de Reservas y Convergencia Comercial, el cual tendrá por objeto coadyuvar al funcionamiento de la Cámara Central de Compensación de Pagos, a través del financiamiento de los déficit temporales que se generen en la misma, o aplicación de cualquier otro mecanismo que el Consejo Monetario Regional del SUCRE estime conveniente, así como reducir las asimetrías comerciales entre los Estados Partes, mediante la aplicación de modalidades de financiamiento que estimulen la producción y exportación de los mismos”. Dicho Fondo “se constituirá mediante aportes en divisas y en moneda local de los Estados Partes, en las proporciones, instrumentos financieros y términos que se acuerden entre ellos”.
- Se acuerda “crear el ‘sucre’ como unidad de cuenta común del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), la cual será emitida de manera exclusiva y excluyente por el Consejo Monetario Regional del SUCRE, y empleada para el registro, valoración, compensación y liquidación de las operaciones canalizadas a través de la Cámara Central de Compensación de Pagos del referido Sistema, y otras operaciones financieras relacionadas”. La asignación de “sucres” a cada Estado Parte, deberá ser respaldada con obligaciones o instrumentos financieros denominados en su respectiva moneda local.
- Las controversias entre los Estados Partes derivadas de la aplicación o interpretación del Tratado, serán sometidas a negociaciones directas entre ellos y, en caso de no ser resueltas por esta vía, serán sometidas a la decisión del Consejo Monetario Regional del SUCRE. Las controversias entre un Estado Parte y el Consejo Monetario Regional también serán sometidas a negociaciones directas y, en caso de continuar la disputa, se someterá a un arbitraje *ad hoc* compuesto por tres árbitros, aplicándose para el arbitraje –previo acuerdo entre las partes en disputa– o bien las reglas, procedimientos y plazos previstos en el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, o las reglas, procedimientos y plazos de arbitraje que se creen en el marco del ALBA-TCP.

Una vez firmado el Tratado Constitutivo, los países participantes del SUCRE fueron ratificándolo y definiendo las listas de productos que comerciarán entre ellos en el marco del Sistema, así como el tipo de cambio inicial del “sucre”, el cual quedó en 1,25 dólares, de tal manera que el 27 de enero de 2010 entró en vigor el Sistema y el miércoles 3 de febrero de 2009 se realizó la primera operación comercial del SUCRE.

El monto y número de operaciones canalizados a través del SUCRE desde ese entonces y hasta mayo de 2013, se presentan en el Gráfico IV.15, en el cual se ve que para 2012 – a dos años de su puesta en marcha– se llegó a 2647 operaciones y a un monto de 1066 millones de dólares, y en los primeros cinco meses de 2013 las correspondientes cifras son de 1500 y de 670 millones.



Para concluir con lo referido a la ALBA-TCP, en el Gráfico IV.16 se entregan las cifras de comercio total e intraesquema, así como los porcentajes que este último representa del comercio total. Allí se observa que, si bien entre 2004 y 2012 el comercio entre los países miembros se ha multiplicado por más de tres –pasando de 2400 millones de dólares a 8000 millones– y ese crecimiento ha implicado una mayor participación del comercio intra esquema, aun así ésta es relativamente baja, alcanzando para el año 2010 un máximo cercano al 7 por ciento del total de las exportaciones de los países miembros.



IV.3.2.2.- La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

Según se puede ver en el Cuadro IV.5, que presenta la cronología básica de la Unión de Naciones Suramericanas, con la creación de la Unión ocurrida el 23 de mayo de 2008 en Brasilia al firmarse el Tratado Constitutivo, se concluyó un proceso cuyo arranque puede ubicarse en los inicios del siglo, cuando en septiembre de 2000 se realizó en Brasilia la I Cumbre Sudamericana²²⁶, la cual fue seguida por las Cumbres de Guayaquil en julio de 2002 y de Cuzco en diciembre de 2004, reunión esta última en la que se decidió conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), la cual constituye el antecedente inmediato de la UNASUR y en cuyo marco se dio el proceso de negociación de la puesta en marcha de la Unión.

²²⁶ En la “Declaración de Brasilia” que resultó de dicha Cumbre [Presidentes de América del Sur, 2000], se identificaron un conjunto de temas “cuyo tratamiento podrá beneficiarse de un enfoque específico de cooperación suramericana” –democracia; comercio; infraestructura de integración; drogas ilícitas y delitos conexos; información, conocimiento y tecnología–, destacando la necesidad de avanzar en la “cohesión de América del Sur” y de desarrollar un “proceso de formación de un espacio económico ampliado en la región”, como parte del cual en dicha Declaración se expresó la decisión de “iniciar negociaciones para establecer, en el plazo más breve posible y antes de enero de 2002, una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la CAN”, lo que posteriormente dio lugar a los Acuerdos de Complementación Económica 56, 58 y 59, firmados en el marco de la ALADI entre fines de 2002 y mediados de 2004. Así también, en la reunión Cumbre de septiembre de 2000 se aprobó el Plan de Acción de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, el cual quedó incorporado como Anexo a la “Declaración de Brasilia”. [

CUADRO IV.5. PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS EN EL DESENVOLVIMIENTO DE LA UNASUR	
2000	En el marco de la I Cumbre de Presidentes de América Del Sur, se emite "el Comunicado de Brasilia", en el que se establece una agenda común definiendo temas relevantes para la región como democracia, comercio, infraestructura para el desarrollo etc.
2002	Se efectúa la II Cumbre Presidencial Sudamericana y se establece el Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo. Se emite la Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana
2004	Se realiza la III Cumbre Presidencial Sudamericana, en la cual se crea la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Uruguay, Surinam y Venezuela. Se emite la Declaración de Cuzco y la de Ayacucho, documentos en los que se establecen las bases y el funcionamiento de la Comunidad
2005	Se realiza la I Cumbre de la Comunidad Sudamericana en Brasilia, en la cual se aprueba la agenda prioritaria y el programa de acción; además se emitieron declaraciones sobre la Convergencia de los procesos de integración de América del Sur.
2005	En septiembre, se emite la Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica, 2005. Se emite la Declaración de Caracas en el marco de la I Reunión de Ministros de Energía de la Comunidad Suramericana de Naciones, en la cual se reiteró el compromiso de avanzar en la iniciativa de Petroamérica
2005-XII	Se crea la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano durante la Sesión Extraordinaria de la Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones en Montevideo, la cual se encarga de efectuar un análisis de las fortalezas, debilidades y oportunidades del proyecto de integración.
2006	Se lleva a cabo la II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana, en la que se emite la Declaración de Cochabamba, estableciendo principios, objetivos y acciones para la construcción de la Comunidad; además, se fija el Plan estratégico para la profundización de la integración Sudamericana. Se entrega el Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión “Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones” y se aprueba el Llamado para la constitución de un espacio parlamentario sudamericano.
2007	Se firma la declaración de Margarita durante la I Cumbre de Presidentes sobre integración energética, con la cual se ratifica la importancia que tiene el desarrollo de la infraestructura energética en la región. En esta ocasión se establece la sede permanente de la CSN
2008	Se realiza la Cumbre Presidencial extraordinaria de Brasilia, en la cual se aprueba el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR. Se constituyen los primeros Consejos: el Consejo de Defensa Suramericano y el Consejo de Salud Suramericano.
2008	Se convoca a una Cumbre extraordinaria para analizar la crisis en Bolivia en la cual se emite la Declaración de la Moneda; en diciembre se aprueba la creación de un Consejo regional de Defensa y otro de Salud.
2009	Se conforman los Consejos Suramericanos de Lucha contra el Narcotráfico, de Infraestructura y Planeamiento, de Desarrollo Social, de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación de Salud
2009-VII	Se realiza una Reunión extraordinaria de UNASUR para analizar las diferencias entre Venezuela y Colombia. Durante la reunión de Georgetown, Guyana, el 28 de agosto de 2009, los presidentes de UNASUR aprobaron la cláusula democrática como

	requisito de pertenencia. En la cumbre de Cochabamba del 17 de octubre, los presidentes de los estados miembros decidieron crear una Academia de Defensa con el objetivo de desarrollar una doctrina propia, dicha institución se inaugura en 2011
2010	Unasur adquiere entidad jurídica y se firma el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo sobre Compromiso con la Democracia. Se firma el Acuerdo de Santa Marta a través del cual Colombia y Venezuela deciden reestablecer sus relaciones diplomáticas.
2011	Entra en vigor el Tratado Constitutivo y se crea el Consejo Electoral de UNASUR
2012	Envía Unasur una misión de cancilleres a Paraguay por el juicio político que se sigue al presidente Fernando Lugo. En junio Paraguay es suspendido temporalmente de UNASUR hasta la celebración de elecciones. Se presenta el documento “Los recursos naturales como eje dinámico en la estrategia de integración y unidad de nuestros países”
2013	Se emite la Declaración de Paramaribo en la VII Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la (UNASUR) en ella se reconoce la importancia de la biodiversidad que posee la región, el contribuir, a través de la integración suramericana a erradicar la pobreza y la exclusión social, el construir una identidad y ciudadanía suramericana, el fortalecer la participación ciudadana
2013	Se lleva a cabo una Reunión extraordinaria de los jefes de Estado de la UNASUR para analizar la crisis postelectoral en Venezuela. Se realiza la Conferencia de la Unión de Nacionales Suramericanas, sobre Recursos Naturales y Desarrollo Integral de la Región. La celebración de la 7° Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR marca el regreso de Paraguay al esquema regional.
2014	Entra en vigor el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR, sobre compromiso con la Democracia. La UNASUR, designa a los cancilleres de Brasil, Colombia y Ecuador para que en nombre de la Unión acompañen, apoyen y asesoren el diálogo entre el gobierno venezolano y la oposición.
Fuente: Sitio web oficial de la Unión de Naciones Suramericanas	

En efecto, desde la creación de la CSN, y con base en los acuerdos tomados en Cuzco y en las siguientes Reuniones de Jefes de Estado –celebradas en Brasilia en septiembre de 2005, Montevideo en diciembre de 2005, Cochabamba en octubre de 2006 y Margarita en abril de 2007–, se fueron definiendo los principales contenidos, la estructura y la forma de funcionamiento, primero de la CSN y luego de la UNASUR, en una trayectoria en la que algunos de cuyos principales hitos fueron los siguientes:

- La determinación, expresada en la *Declaración de la Cumbre de Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones* [Presidentes de América del Sur, 2004], de “desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura”, que fue acompañada de una identificación de los procesos cuyo impulso permitiría el desarrollo de ese espacio sudamericano integrado: la concertación y coordinación política y diplomática; la profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile; la integración física, energética y de comunicaciones; la armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario; la creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil; y, la transferencia de tecnología y la cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura. Así también, en dicha Declaración se

incluyó un esbozo inicial de la estructura de la CSN, mencionando “las reuniones de Jefes de Estado como instancia máxima de conducción política y de Cancilleres como ámbito de decisión ejecutiva” y encargando a los Ministros de Relaciones exteriores la elaboración de una propuesta al respecto.

- La definición más precisa, en la Reunión de Jefes de Estado de Brasilia y en la correspondiente *Declaración Final*, en septiembre de 2005, de la estructura institucional de la CSN, bajo la premisa de que ella debería darse “con base en la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos, sin nuevos gastos financieros, estableciendo coordinación entre las Cancillerías, con el apoyo de los organismos de integración existentes y perfeccionando su funcionamiento” [Presidentes de América del Sur, 2005]. Dicha estructura, incluyó: i) reuniones anuales de Jefes de Estado, las cuales “constituyen la instancia máxima de la conducción política de la Comunidad”; reuniones semestrales de Ministros de Relaciones Exteriores, cuyo objeto primordial es “promover el diálogo político, preparar las reuniones de los Jefes de Estado y adoptar las decisiones ejecutivas para implementar las directrices presidenciales”; iii) la instancia de los Viceministros de Relaciones Exteriores, encargada de coordinar las posiciones de los países y preparar las reuniones de Cancilleres; iv) las Reuniones Ministeriales Sectoriales, “las cuales serán convocadas por los Jefes de Estado y examinarán y promoverán proyectos y políticas específicas de integración sudamericana en áreas como salud, educación, cultura, ciencia y tecnología, seguridad ciudadana, infraestructura de energía, transportes, comunicaciones y desarrollo sostenible”; v) una Secretaría Pro-Témpore que “será ejercida en forma rotativa por cada uno de los países miembros, por períodos anuales, que culminarán en la Reunión de Jefes de Estado”; y, vi) una “Troika” constituida por el país-sede de la Reunión de Presidentes, y por los países-sede de las reuniones en el año anterior y en el año siguiente, la cual “apoyará las actividades de la Secretaría Pro-Témpore”.
- También en la Declaración Final de la Reunión de Brasilia, la definición de una Agenda en la cual se identificaron las siguientes “áreas de acción prioritaria”: el diálogo político, la integración física; el medio ambiente; la integración energética; los mecanismos financieros sudamericanos; las asimetrías; la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social; y, las telecomunicaciones.
- La decisión, tomada en la Reunión extraordinaria de Jefes de Estado de diciembre de 2005, de crear un “Comisión Estratégica de Reflexión” integrada por representantes personales de los Presidentes, a la cual se le encomendó la tarea de someter a la siguiente reunión de Jefes de Estado un documento de reflexión. A lo largo de 2006, la Comisión se reunió en cinco ocasiones, presentando un Documento Final titulado “Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”.

En ese Documento Final, la Comisión Estratégica propuso un conjunto de principios rectores y de elementos constitutivos de la integración sudamericana, los objetivos de dicha integración, la arquitectura institucional y los aspectos referidos al relacionamiento externo de la CSN, así como un anexo que contiene el informe de un grupo de trabajo que se creó en su seno sobre integración financiera, en el cual con base

en un conjunto de 12 consideraciones se propone la construcción de un “Sistema de Integración Financiera de Sudamérica”. En el cuerpo del Documento Final, se plantea [Comisión estratégica..., 2006] “un nuevo modelo de integración con identidad propia, en medio de la diversidad y las diferencias, que permita construir la ciudadanía sudamericana”, agregando que esa integración “no puede estar basada únicamente en las relaciones comerciales”, que es necesario “buscar una articulación económica y productiva más amplia, así como formas de cooperación política, social y cultural” y que la CSN “debe buscar el desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura”, luego de lo cual se precisan los principios rectores y elementos básicos del nuevo modelo de integración: la solidaridad y la cooperación; la soberanía y la autodeterminación de los pueblos; la paz, la democracia y el pluralismo; y, la armonía con la naturaleza a través de la promoción del desarrollo sostenible.

Así también, en el documento de la Comisión Estratégica se propone un conjunto de 33 acciones vinculadas a temas tales como desarrollo social, fortalecimiento de la capacidad del Estado, educación, salud, seguridad alimentaria, seguridad energética, infraestructura física, integración industrial, productiva y financiera, identidad cultural, participación ciudadana, ciencia y tecnología, defensa, integración subnacional y coordinación de políticas ambientales, luego de lo cual se aborda lo referido a la arquitectura institucional de la CSN, planteando que la sola convergencia de los esquemas existentes “no garantizará la solidez y la rapidez necesarias para la consolidación de la Comunidad” y que “se hacen necesarias instancias orgánicas, que garanticen la planificación, implementación y continuidad de los proyectos e iniciativas regionales”, para lo cual se propone –entre otras medidas– que además de la Reunión de Jefes de Estado y la Reunión de Cancilleres se establezca una Comisión de Coordinación que cuente con una Secretaría Permanente y la creación de grupos de trabajo también permanentes en las áreas social, de energía, de infraestructura y de financiamiento,

- La decisión, tomada en la Reunión de Jefes de Estado de Cochabamba [Presidentes de América del Sur, 2006], de avanzar hacia la creación de “Un nuevo modelo de integración para el Siglo XXI”, recogiendo en tal sentido lo planteado ante esa Reunión en el Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión. En la declaración final de dicha Reunión, se destaca la necesidad de ese nuevo modelo, y de que él incluya tanto los avances y logros de la CAN y el MERCOSUR como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, “yendo más allá de la convergencia de los mismos” y abarcando “el ámbito comercial y una articulación económica y productiva más amplia, así como nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tanto públicas y privadas, como de otras formas de organización de la sociedad civil”.

De la misma manera, en la Cumbre se recogieron los cinco principios rectores planteados por la Comisión Estratégica y se agregó otro principio referido a los derechos humanos, señalando que estos “son universales, interdependientes e indivisibles”, y destacando que se buscará impulsar tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales entre los habitantes de la CSN.

- La prioridad que la Declaración de Cochabamba asigna a una serie de objetivos regionales de la integración, entre los que identifica cuatro en una primera fase: la superación de las asimetrías, el establecimiento de un Nuevo Contrato Social Sudamericano, la integración energética y la creación de infraestructura para la interconexión de los países miembros de la CSN. A esos objetivos prioritarios, agrega otros entre los que se encuentran la cooperación económica y comercial; la integración industrial y productiva; la cooperación en materia ambiental; la participación ciudadana; la cooperación en materia de defensa; y, la identidad cultural.
- El “Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana”, que se incorporó como parte de la Declaración Final de la Reunión de Cochabamba, el cual incluye apartados referidos a los siguientes aspectos: el fortalecimiento de la institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones, agregando a dicha institucionalidad una “Comisión de altos funcionarios” con la tarea inmediata de “estudiar los elementos de un Acuerdo Constitutivo” y de trabajar sobre un total de 15 temas; el diálogo político, planteando que “la concertación política [...] será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos y a la dignidad humana”; el diálogo externo, intensificando “las iniciativas de diálogo externo y cooperación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) con otras regiones y grupos regionales”; la coordinación en la OMC y en las instituciones financieras multilaterales; y, los parlamentos, respecto de lo cual se invitó a los parlamentos de los bloques y países miembros “a considerar el diseño de mecanismos conducentes al establecimiento de un espacio parlamentario sudamericano”.²²⁷
- El último hito en la trayectoria previa a la creación de la UNASUR, fue la Reunión de Jefes de Estado sobre Integración Energética realizada en la Isla de Margarita, Venezuela, en abril de 2007, la cual se dio a la par de la realización de un diálogo político de alto nivel, por lo que al concluir ambas reuniones se dieron a conocer dos documentos: por una parte, las “Decisiones de Diálogo Político entre los Jefes de

²²⁷ Cabe destacar que también en Cochabamba y paralelamente a la Reunión de Jefes de Estado, del 6 al 9 de diciembre se realizó la *Cumbre Social por la Integración de los Pueblos*, la cual trabajó en 14 sesiones temáticas, abarcando áreas tales como derechos sociales, energía, agua, inmigración, agricultura/tierra/territorio, financiamiento, militarización, infraestructura y revalorización de la hoja de coca, y planteando propuestas para esos distintos temas. Como resultado de dicha Cumbre Social, los participantes emitieron el *Manifiesto de Cochabamba*, en el cual reivindican la necesidad de “profundizar un proceso de integración regional que exprese los intereses populares”, planteando que “La Comunidad Suramericana de Naciones no debe ser una prolongación del modelo de libre mercado basado en la exportación de productos básicos y bienes naturales, fundamentada en el endeudamiento y en la desigual distribución de la riqueza” y que “la creación de una autentica Comunidad Suramericana de Naciones no puede ser un proceso que excluya las exigencias populares y para esto requiere una auténtica participación social”, agregando a continuación: “Consideramos que se requiere otro tipo de integración en la cual prime la cooperación sobre la competencia, los derechos de los habitantes sobre los intereses comerciales, la soberanía alimentaria sobre la agroexportación, la acción decidida del Estado en procura del bienestar sobre las privatizaciones y el sentido de equidad sobre el afán de lucro, el respeto del medio ambiente sobre el saqueo despiadado de los recursos naturales y la equidad de género sobre la injusta división sexual del trabajo. También debe primar el reconocimiento, respeto y promoción del aporte de las comunidades originarias sobre la marginación, explotación y folclorización de sus valores y tradiciones económicas y culturales.” [Cumbre Social por la Integración de los Pueblos, 2006]

Estado y de Gobierno” y, por otra parte, la “Declaración de Margarita: Construyendo la Integración Energética del Sur”.

La Declaración de Margarita [Presidentes de América del Sur, 2007] ratificó la importancia que tiene el desarrollo de la infraestructura energética en la región como elemento para garantizar la sostenibilidad de la integración suramericana y reconoció que la integración energética es un proceso en el cual participan activamente tanto el Estado, como la sociedad y las empresas del sector buscando el desarrollo de energías renovables, la preservación del medio ambiente y el beneficio de la población, reconociéndose en dicha declaración, las iniciativas tomadas por diferentes países de la región en materia de energía entre las que destacan PETROSUR, PETROANDINA, PETROAMÉRICA y Petrolera del Cono Sur y anunciando la creación del “Consejo Energético de Suramérica”, al que se encargó la elaboración de una “propuesta de lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, del Plan de Acción y del Tratado Energético de Suramérica”.

En el documento “Las Decisiones de Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno” [Presidentes de América del Sur, 2007a], se enuncian varias decisiones, entre las que destacan el “nombrar este esfuerzo integrador de suramérica como ‘Unión de Naciones Sudamericanas’”, designar una Secretaría Permanente que tendrá como sede la ciudad de Quito, Ecuador –para lo cual se nombró en el cargo de Secretario a Rodrigo Borja, ex presidente de Ecuador–, y “transformar la Comisión Estratégica de Altos Funcionarios en Consejo”, encargado de redactar un proyecto de Acuerdo Constitutivo de UNASUR para ser presentado en la siguiente Reunión de Jefes de Estado a realizarse en 2008.

Con base en la trayectoria previa ya reseñada, y en las negociaciones y acuerdos que a lo largo de ella se fueron dando, los cuales se aceleraron desde la Reunión de Cochabamba, en la Reunión de Jefes de Estado celebrada en mayo de 2008 en Brasilia se firmó el Tratado Constitutivo de la UNASUR.

En dicho Tratado, luego de presentar en el Preámbulo un conjunto de consideraciones sobre la creación de UNASUR, incluyendo en ellas la ratificación de los principios rectores presentados en la Declaración Final de la Reunión de Cochabamba, así como el que la integración debe ir “más allá” de la convergencia de las experiencias y procesos previos y que la construcción de la Unión debe ser flexible y gradual en su implementación, se presentan un total de 27 artículos más un transitorio. De esos artículos, interesa destacar en particular, por una parte los referidos al carácter y objetivos de la UNASUR y, por otra parte, aquellos referidos a la estructura institucional y formas de funcionamiento de la Unión.

En lo que respecta al carácter y objetivos de la UNASUR, en el artículo 1 se define a la Unión [Presidentes de América del Sur, 2008] “como una organización dotada de personalidad jurídica internacional”, asignándole en el artículo 2 un objetivo general y en el artículo 3 un conjunto de 21 objetivos específicos:

- Como objetivo general se define el de “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y

político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.”

- Los objetivos específicos, están referidos a: a) el diálogo político; b) el desarrollo social y humano; c) la erradicación del analfabetismo y el acceso universal a una educación de calidad; d) la integración energética; e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región; f) la integración financiera; g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas; h) el desarrollo de mecanismos para la superación de las asimetrías; i) la consolidación de una identidad sudamericana; j) el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud; k) la cooperación en materia de migración; l) la cooperación económica y comercial; m) la integración industrial y productiva; n) la aplicación de políticas y proyectos tecnológicos comunes o complementarios; o) la promoción de la diversidad cultural y de la memoria, conocimientos y saberes de los pueblos de la región; p) la participación ciudadana; q) la coordinación entre organismos especializados de los Estados Miembros para la lucha contra el terrorismo, la corrupción, las drogas, la trata de personas y otras amenazas; r) la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales; s) el intercambio de información y de experiencias en defensa; t) la cooperación para fortalecer la seguridad ciudadana; y u) la cooperación sectorial.

De la enumeración recién hecha, se desprende claramente la amplitud y profundidad de objetivos que en el Tratado Constitutivo se asigna a la UNASUR, más aún si se tiene presente que hasta los inicios de actual década, las prioridades en las declaraciones, negociaciones y acuerdos apuntaban casi únicamente a la creación de un espacio de libre comercio en América del Sur a través de la convergencia comercial progresiva entre la CAN y el MERCOSUR con la firma de distintos Acuerdos de Complementación Económica, y al desarrollo de infraestructura física teniendo como eje a la IIIRSA.

Esos elementos, desde luego, forman parte de los contenidos del Tratado Constitutivo, y están plasmados por ejemplo en los objetivos específicos (e) y (l), pero es evidente que el Tratado va mucho más allá de ellos, no sólo incorporando otros elementos de carácter económico (integración financiera, superación de las asimetrías, integración industrial y productiva, cooperación sectorial, etc.), sino también objetivos referidos a la vinculación política, al desarrollo social, a ciencia y tecnología, al medio ambiente y los recursos naturales, al respeto y defensa de la diversidad cultural, entre otros, así como el objetivo de construir la Unión en diálogo e interacción permanente con los diversos actores sociales.

Todo ello, que además está enunciado de manera genérica en el objetivo general de la UNASUR, implica que ella arrancó con una saludable distancia respecto del sesgo comercialista –ya mencionado en este texto– que desde hace ya mucho permeó a los esfuerzos latinoamericanos de integración, permitiendo que la Unión se planteara desde su inicio el construir una integración cuya multidimensionalidad se corresponda no sólo con las necesidades de los países participantes, sino también con la magnitud de los retos que la actual economía mundial impone al espacio suramericano.

En lo que respecta a la estructura institucional y formas de funcionamiento de la UNASUR, para efectos de exposición las definiciones presentes en el Convenio Constitutivo pueden agruparse en tres temas: los órganos de la Unión y las atribuciones de los mismos; los procedimientos para la adopción de normativas y para la puesta en marcha de políticas y la creación de instituciones, organizaciones y programas; y, la solución de diferencias.

En relación a los órganos y a las atribuciones de los mismos (artículos 4 al 10), en el artículo 4 se establece la estructura de la Unión, definiéndose en los siguientes artículos las atribuciones de los órganos en el siguiente orden de importancia:

- El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, como órgano máximo, con reuniones ordinarias anuales y cuyas atribuciones abarcan, entre otros puntos, el establecimiento de los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos; decidir sobre las propuestas presentadas por el órgano inmediato inferior; y, adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros.
- El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con reuniones ordinarias semestrales y cuyas atribuciones incluyen adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo; preparar las reuniones del Consejo y proponer proyectos de Decisiones; coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana; realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto; y, crear Grupos de Trabajo.
- El Consejo de Delegadas y Delegados, conformado por un representante acreditado por cada Estado Miembro, con reuniones preferentemente bimestrales, y entre cuyas atribuciones se encuentra el implementar las Decisiones y Resoluciones de las instancias superiores; preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración de dicho Consejo; compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional; conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo; y, promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración.
- La Secretaría General, con sede en Quito, Ecuador, bajo la conducción de un Secretario General designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez. La Secretaría General “ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos”, y entre sus atribuciones, están proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR; apoyar a los órganos en el cumplimiento de sus funciones; participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaría en las reuniones de esos órganos; servir como depositaria de los Acuerdos en el ámbito de UNASUR y disponer su publicación correspondiente; y, coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de la Unión.

A dicha estructura se agrega en el artículo 5 la posibilidad de convocatoria y conformación de las “reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal”, y se declara que “El Consejo Energético de Suramérica [...] es parte de UNASUR”. Así también, además de esos órganos recién señalados, en el artículo 7 se define a la Presidencia Pro Tempore, no mencionada en el artículo 4, la cual “será ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético, por períodos anuales”.

En relación a los procedimientos para la adopción de normativas y para la puesta en marcha de políticas y la creación de instituciones, organizaciones y programas (artículos 12 y 13), los puntos principales se refieren los criterios de aprobación de normativas y al procedimiento para que comiencen a aplicarse las propuestas aprobadas:

- Respecto de lo primero, la definición básica es que “toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso”, a lo que se agrega que los acuerdos en el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, en el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y en el Consejo de Delegadas y Delegados, requieren que estén presentes al menos tres cuartos de los Estados Miembros –debiendo el Secretario consultar sobre dichos acuerdos a los Estados Miembros ausentes, los que tendrán un plazo para pronunciarse–, en tanto que los Grupos de Trabajo pueden sesionar y realizar propuestas con la mitad más uno de los Estados Miembros.
- Respecto a la puesta en marcha de políticas y la creación de instituciones, organizaciones y programas, las propuestas respectivas pueden presentarse ante el Consejo de Delegadas y Delegados por uno o más estados miembros, para ser aprobadas por Consenso de manera sucesiva por ese y los restantes órganos superiores de la Unión –en caso de no ser aprobadas, podrán presentarse nuevamente seis meses después de su última inclusión en la agenda– y, una vez que la propuesta es aprobada por la instancia superior “tres o más Estados Miembros podrán iniciar su desarrollo”, pudiendo cualquier Estado Miembro “eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma. En el caso de las instituciones, organizaciones o programas que se creen, cualquiera de los Estados Miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido.”

En relación a la solución de diferencias, en el artículo 21 del Tratado se establece que “las diferencias que pudieren surgir entre Estados Partes respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones del presente Tratado Constitutivo serán resueltas mediante negociaciones directas”, que de no haber solución por esa vía, se someterá la diferencia ante el Consejo de Delegadas y Delegados –el cual tendrá 60 días para formular sus recomendaciones– y si la diferencia subsiste se someterá el asunto ante el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

Un último punto a destacar respecto a la estructura y funcionamiento institucional abordados en el Tratado Constitutivo, se refiere a la posible creación de un Parlamento Suramericano. Al respecto, en el artículo 17 se establece que “La conformación de un

Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado”, en tanto que en el artículo transitorio se acuerda la designación de una Comisión Especial “con el objetivo de elaborar un Proyecto de Protocolo Adicional que será considerado en la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno”, el cual “establecerá la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano”.

De las características recién reseñadas para la estructura institucional y formas de funcionamiento de la UNASUR, se desprenden claramente varias posturas de carácter general plasmadas en el Tratado Constitutivo, y que se refieren a dos temas que fueron objeto de intensos debates durante la negociación de dicho Tratado: la importancia dada al consenso y a la flexibilidad en la toma de decisiones; y, la preeminencia de una postura a favor del intergubernamentalismo en el funcionamiento de la Unión.

Respecto de lo primero, es evidente que en el Tratado Constitutivo se buscó asegurar que todos los Estados Miembros tuvieran la seguridad de poder incidir de manera directa tanto en los rumbos de la Unión, como en los grados y ritmos de incorporación individual al cumplimiento de las decisiones. El consenso como criterio de la toma de decisiones –y no algún tipo de votación calificada–, y la flexibilidad para que cada país implemente los acuerdos tomados –y no la obligación de asumir los acuerdos en algún plazo–, fue el camino para dar seguridad a los países participantes, aunque sin duda que con ello el riesgo que se asume es que la toma de decisiones se dificulte, y que las decisiones tomadas no tengan efecto en los hechos.

Respecto de la postura a favor del intergubernamentalismo, ella está relacionada en parte con el punto anterior, pero se expresa sobre todo en el carácter y peso relativo asignado a los órganos de UNASUR. Según el Tratado Constitutivo, la Secretaría General –que en un esquema institucional con énfasis en la supranacionalidad habría tenido importantes capacidades y márgenes de decisión respecto de las restantes instancias formadas por representantes de los países miembros– queda subordinada a todo el resto de la estructura de la Unión, incluido el Consejo de Delegados, con actividades únicamente de carácter técnico, centradas en el apoyo a las demás instancias, la coordinación entre esas instancias y la instrumentación de los acuerdos que ellas tomen, pudiendo representarlas sólo por delegación expresa, situación ésta última que por cierto también se aplica a la Presidencia pro tempore. En el mismo sentido, de énfasis en el intergubernamentalismo, apunta lo acordado respecto a la solución de diferencias mediante negociaciones directas, así como la ausencia de cualquier referencia a alguna posible instancia judicial futura a nivel sudamericano. En relación a estos puntos, el riesgo que se asume es que el énfasis en una construcción institucional de la Unión asentada en instancias intergubernamentales, reduzca la potencia y sobre todo la estabilidad y continuidad del esfuerzo integrador, introduciendo en él vaivenes y contramarchas de los cuales podría estar más a cubierto con estructuras de mayor contenido supranacional, que evitarían al menos en parte que la UNASUR pudiera constituirse en caja de resonancia de los problemas internos de los países y de las posibles diferencias y conflictos económicos y políticos entre ellos.

Una expresión de las diferencias existentes respecto de los temas recién mencionados, fue la renuncia de Rodrigo Borja a la Secretaría General de UNASUR el 22 de mayo de 2008, en la víspera de la firma del Tratado Constitutivo, por la "falta de vigor institucional" que

en su opinión en dicho Tratado se le otorga a la UNASUR, lo que implicaba dejar a "la Secretaría General muy pocas y reducidas competencias" [Borja, 2008]. Al respecto, basta tener presente el artículo referido a la cesión de potestades nacionales hacia los órganos de la UNASUR, que él presentó como parte de su propuesta de Tratado Constitutivo, misma que no fue aprobada:

“Art. 2. La autoridad y competencias de UNASUR están dadas por la voluntad soberana de los Estados Miembros que, a cambio de las ventajas económicas, políticas y geopolíticas que la supeditación a un orden comunitario les puede ofrecer, acuerdan autolimitar algunas de sus potestades soberanas y formar la Unión con órganos comunitarios de decisión y acción multinacionales.”²²⁸

Con posterioridad a la aprobación del Tratado Constitutivo de la UNASUR, que marcó el inicio de los procesos de ratificación de dicho Tratado por los países, uno de los principales ámbitos en los que se fue concretando la construcción de la institucionalidad de la Unión definida en el Tratado, es el referido a la creación y puesta en marcha de diversos Consejos de Nivel Ministerial.

Por una parte, a partir de la creación del Consejo Energético de Suramérica en la Reunión de Jefes de Estado de abril de 2007, se desarrolló una intensa actividad para atender al mandato de dicha reunión, referido a presentar los lineamientos de una Estrategia Energética, un Plan de Acción y un Tratado Energético de Suramérica, avanzando en una primera etapa a través de reuniones de expertos y posteriormente a través del Consejo Energético, el cual realizó su reunión inicial, de instalación, el 8 mayo de 2008.

En un segundo momento, en la reunión extraordinaria de Jefes de Estado de la UNASUR realizada en Salvador, Costa de Suípe, Brasil, el 16 de diciembre de 2008, fueron creados el Consejo de Salud Suramericano y el Consejo de Defensa Suramericano. El Consejo de Salud, tuvo su Reunión Constitutiva el 21 de abril de 2009, y en lo que respecta al Consejo de Defensa, su creación prevista inicialmente para la reunión Cumbre de Brasilia en mayo de 2008 fue postergada hasta diciembre de ese año –luego de que en julio de 2008 el gobierno de Colombia anunció su decisión de integrarse al Consejo–, y su reunión constitutiva se realizó el 10 de marzo de 2009.

En un tercer momento, en la Reunión Ordinaria de Jefes de Estado celebrada en agosto de 2009, se crearon otros cuatro Consejos: el Consejo Suramericano de Lucha contra el

²²⁸ Otro tema de debate, que también estuvo entre los motivos principales de la renuncia de Rodrigo Borja, se refiere a si la UNASUR debía “absorber” a los esquemas preexistentes (la CAN y el MERCOSUR) o coexistir con ellos. Al respecto, del Tratado Constitutivo se desprende lo segundo, al menos en la etapa inicial de la Unión, acompañado de la afirmación en el Preámbulo del Tratado, de que la integración debe ir más allá de la convergencia de los procesos y esquemas previos. En tal sentido, en una entrevista concedida al periódico *Excelsior* por Rodrigo Borja [2008a], planteó que uno de los motivos de su renuncia “es la negativa de ellos [los presidentes de Suramérica] para afrontar el reto de la integración regional, para lo cual, había sugerido que Unasur englobara dentro de sí a las entidades subregionales de integración que hoy operan en América del Sur”. Y a continuación, agregó: “Estoy convencido que en materia de integración, el reto o desafío del momento es pasar en América del Sur de los procesos subregionales de integración a un proceso de escala más amplia, al proceso continental o regional de integración [...] No encuentro la idea de crear una nueva entidad integracionista al lado y junto de las que existen desde hace 50 años, y que ya se acercan a su agotamiento.”

Narcotráfico; el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento; el Consejo Suramericano de Desarrollo Social; y, el Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación.

En el Cuadro 8 del Anexo, se presenta la estructura actual de la Unión de Naciones Suramericanas, en la cual se observa que como órgano máximo se mantiene el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno el cual establece los lineamientos, planes y programas del organismo; además, está la Presidencia Pro Tempore, ejercida por periodos de tiempo específicos por cada uno de los miembros de la UNASUR; después se encuentra el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores que adopta decisiones, realiza propuestas, coordina, promueve y da seguimiento a temáticas de diversa índole; el Consejo de Delegadas y Delegados del cual se desprenden 12 Consejos sectoriales, y de 2 de esos Consejos se derivan el Centro de estudios estratégicos de defensa y el Instituto Suramericano de gobierno en salud; y, por último se encuentran otras instancias de apoyo que incluyen al Grupo de trabajo de solución de controversias en Inversiones, a la Secretaría UNASUR-Haití y al Grupo de trabajo de Integración financiera. A esos órganos se agrega la Secretaría General, que ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR.

Además de lo ya mencionado respecto de los antecedentes y la puesta en marcha de la UNASUR, cabe destacar que la Unión se ha ido consolidando como espacio de intermediación de conflictos y de respaldo a la continuidad democrática en la región. Al papel que en esos sentidos jugó la UNASUR ya en 2008 respecto de Bolivia, ante los intentos separatistas en la Media Luna y la masacre ocurrida en Pando, se han agregado posteriormente las acciones de mediación o tomas de posición de la Unión ante situaciones tales como la ruptura constitucional en Honduras, el intento de golpe de estado en Ecuador y el conflicto entre Venezuela y Colombia, a lo que cabría agregar las acciones de apoyo a Haití por el terremoto y, más recientemente, la misión de cancilleres de la Unión a Venezuela en marzo de 2014, para “acompañar, apoyar y asesorar” el diálogo político al que el gobierno de ese país ha convocado a la oposición .

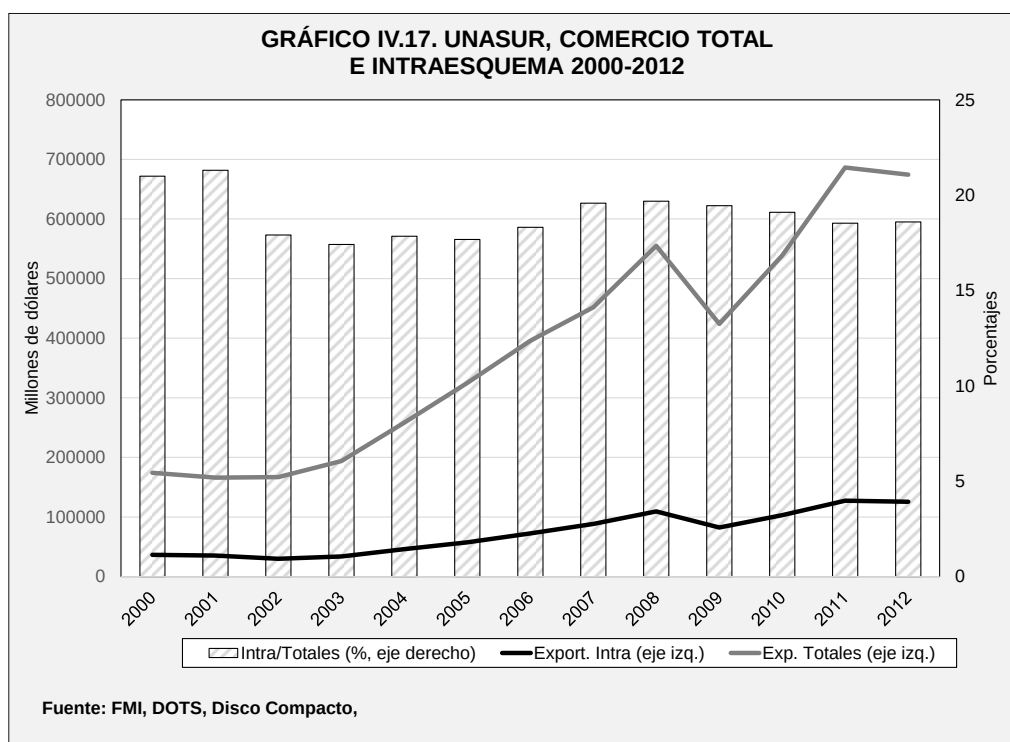
Una institución que, si bien hasta ahora no pertenece formalmente a la UNASUR está estrechamente vinculada a ella, es el Banco del Sur, en el cual participan siete de los países de la Unión. En el acta fundacional del Banco, firmada en diciembre de 2007 por Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, se le identificó “como institución primaria y esencial de la nueva arquitectura financiera regional”, se acordó su creación y se le asignó como objetivo “financiar el desarrollo económico y social de los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) miembros del Banco, en forma equilibrada haciendo uso del ahorro intra y extra regional; fortalecer la integración; reducir las asimetrías y promover la equitativa distribución de las inversiones dentro de los países miembros del Banco”. [Presidentes de siete países, 2007]

El Convenio Constitutivo Del Banco fue firmado en septiembre de 2009, definiéndose en él que el capital autorizado es de 20000 millones de dólares, con un capital suscrito de 7000 millones (correspondiente a los 7 países fundadores), e identificándose para los aportes de capital cinco franjas de países, con montos y ritmos de integración del capital diferenciados

para cada franja de acuerdo al grado de desarrollo y tamaño de los países.²²⁹ Así también en el Convenio se establece que el Directorio Ejecutivo –que estará a cargo de la administración general del Banco y, entre otras cosas, de aprobar la celebración de todo tipo de operaciones–, funcionará sobre la base de un voto por cada país, y de decisiones tomadas por mayoría simple, si bien la aprobación de proyectos de más de 70 millones de dólares, o de más del 1 por ciento del capital pagado, “requerirá el voto afirmativo de las dos terceras (2/3) partes de los Directores que representen asimismo, más del sesenta y seis por ciento (66%) del capital de las Acciones clase A” – de las que podrán ser titulares los Estados de UNASUR [Presidentes de siete países, 2009].

En abril de 2012, entró en vigor el Convenio Constitutivo del Banco, al ser depositados los instrumentos de ratificación de cinco de los siete miembros fundadores, a pesar de lo cual todavía no ocurre el inicio de operaciones del Banco, atraso éste que se debe principalmente a reticencias de Brasil, que todavía no ha ratificado dicho Convenio.

Para finalizar lo referido a la UNASUR, en el Gráfico IV.17 se presentan las cifras de exportaciones totales e intraesquema, y de la relación entre ambas, para los países de la Unión. En él, se observa que entre 2000 y 2012 la proporción entre esas dos magnitudes, esto es, la participación del comercio intraesquema en el comercio total de los países de UNASUR es relativamente alta, manteniéndose sin grandes variaciones durante ese lapso, en niveles entre el 17 por ciento y el 20 por ciento, tendiendo incluso a disminuir dentro de ese rango en los años recientes, cuando ya se había puesto en marcha la Unión



²²⁹ También en el artículo del Convenio Constitutivo referido a “Límites de endeudamiento y exposición” se incluyen criterios diferenciados, estableciéndose que Argentina, Brasil y Venezuela podrán obtener préstamos del Banco hasta por un monto equivalente a cuatro veces el capital suscrito que cada uno haya integrado, en tanto que para Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay el monto máximo es de ocho veces el capital suscrito.

IV.3.2.3.- La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Según se puede ver en la cronología del Cuadro IV.6, a partir a partir de 2008 se comenzó a avanzar hacia la creación de una instancia de carácter regional, con la participación de todos los países de América Latina y El Caribe, y dichos avances se fueron formalizando en cuatro momentos principales: 1) la *I Cumbre de América Latina y El Caribe sobre Integración y Desarrollo* realizada el 16 y 17 de diciembre de 2008 en Costa de Sauípe, Brasil, por iniciativa del gobierno de ese país; 2) la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la región realizada en Montego Bay, Jamaica, del 4 al 6 de noviembre de 2009; 3) la *Cumbre de la Unidad*, realizada el 22 y 23 de febrero de 2010 en Cancún, México; y, 4) la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en Caracas el 3 de julio de 2010.

CUADRO IV.6. PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS EN EL DESENVOLVIMIENTO DE LA CELAC	
2008	Se realiza la I Cumbre de América Latina y El Caribe sobre Integración y Desarrollo realizada el 16 y 17 de diciembre de 2008 en Costa de Sauípe, Brasil.
2008	Se celebra la Primera Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CALC) sobre Integración y Desarrollo los jefes de Estado y de Gobierno de los 33 países latinoamericanos y caribeños aprueban la Declaración de Salvador, Bahía
2009	Se realiza la Reunión Ministerial de la Cumbre América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) en Montego Bay, Jamaica
2009	Se lleva a cabo la II Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la CALC el 03 de Julio, en la que se aprueba mediante Resolución, el Programa de Trabajo de Caracas para la implementación del plan de Acción de Montego Bay en el período 2010-2011
2010	En febrero en la Riviera Maya, México se realizó la Cumbre de la Unidad, desarrollándose conjuntamente las Cumbres de la CALC y la XXI del Grupo de Río, y en ella los mandatarios decidieron la creación de la CELAC conformada por Antigua y Barbuda; República Argentina; Mancomunidad de las Bahamas; Barbados; Belice; Estado Plurinacional de Bolivia; República Federal de Brasil; República de Chile; República de Colombia; República de Costa Rica; República de Cuba; República Dominicana; Mancomunidad de Dominica; República del Ecuador; República de El Salvador; Granada; República de Guatemala; República Cooperativa de Guyana; República de Haití; República de Honduras; Jamaica; Estados Unidos Mexicanos; República de Nicaragua; República de Panamá; República del Paraguay; República del Perú; Santa Lucía; Federación de San Cristóbal y Nieves; San Vicente y las Granadinas; República de Surinam; República de Trinidad y Tobago; República Oriental del Uruguay; República Bolivariana de Venezuela.
2011	Se constituye formalmente la CELAC en el marco de la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y la XXII Cumbre del Grupo de Río realizadas en Caracas, Venezuela; Chile asume la Presidencia Pro tempore de CELAC; Se emite la Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)
2011	Se emite la Declaración de Caracas la cual contiene un diagnóstico sobre el avance y la puesta en marcha de la CELAC “como mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños; Se definen los Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC; Se emiten comunicados sobre distintas temáticas vinculadas al proceso de integración; El Salvador solicita a la CELAC su colaboración en la reconstrucción de Centroamérica
2012	La Presidencia pro-tempore de la CELAC es asumida por Cuba
2013	Se efectúa la I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y la Unión Europea al mismo tiempo que inicia la I Cumbre de la CELAC celebrada en Chile los

	días 27 y 28 de enero
2014	Las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, se reúnen en La Habana, en ocasión de la II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), celebrada los días 28 y 29 de enero en la Habana de lo que se desprende la Declaración de la Habana y el Plan de acción de la CELAC 2014.
Fuente: Pagina web de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	

Los temas discutidos y los acuerdos tomados en esas reuniones, permiten tener un panorama general de los contenidos que desde su formulación se pretendió asignar a la nueva instancia, por lo cual interesa reseñar lo que en ellas se fue plasmando en los respectivos documentos finales.

En lo que respecta a la I Cumbre, en ella participaron los 33 países de la región y en relación a los temas tratados, en la Declaración Final de la Cumbre, se plantea que “Los Jefes de Estado y de Gobierno examinaron, desde una perspectiva latinoamericana y caribeña, las cuestiones relacionadas con la integración y el desarrollo en el contexto de los desafíos representados por la crisis financiera, de energía, alimentaria y por el cambio climático”, agregando que en la Cumbre se expresó el “firme propósito de avanzar con celeridad en la cooperación en los diversos temas de la agenda común”. En dicha cumbre se definieron un total de doce “temas de la Agenda Común”, con los siguientes contenidos principales:

1. Respecto al tema de “Cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de Integración”, acordaron “intensificar el diálogo, la interacción y la sinergia” entre los mecanismos regionales y subregionales de integración de la región, fortalecer la cooperación entre las secretarías de los mismos y establecer temas prioritarios para la colaboración entre dichos mecanismos, encomendando un estudio sobre sus posibilidades de complementación.
2. En relación al tema de “Crisis financiera internacional”, decidieron promover el intercambio de información sobre el impacto de la crisis en los países y las medidas tomadas ante ella; proponer un amplio diálogo “con miras a construir una nueva arquitectura financiera internacional”; construir una posición común ante la crisis financiera; y, encomendar a los Ministros de Finanzas o similares “la elaboración de una estrategia con miras a la construcción progresiva de una arquitectura financiera regional y subregional”, identificando las propuestas cuya consideración deberá estar incluida en dicha estrategia: un sistema multilateral y voluntario de pagos a partir de las experiencias existentes en la región, incluyendo mecanismos de pagos en monedas nacionales; evaluación de experiencias existentes en materia de moneda común; fortalecimiento o desarrollo de mecanismos regionales para la estabilización de la balanza de pagos; integración de los mercados financieros a nivel regional y subregional con adecuados mecanismos de supervisión, regulación y transparencia; fortalecimiento y creación de instituciones o fondos financieros para apoyar proyectos de desarrollo e integración de la región, incluyendo la coordinación de dichos fondos e instituciones; y, cooperación entre los bancos nacionales y regionales de fomento.

3. En el tema de “Energía”, decidieron promover: “la cooperación regional para maximizar la generación de energía y fortalecer la seguridad energética”; una mayor integración de la infraestructura en el sector de energía; la cooperación regional en la diversificación de fuentes de energía y el aumento del uso de fuentes renovables; y, el intercambio de experiencias y la transferencia de tecnología sobre programas nacionales de biocombustibles.
4. Respecto del tema “Infraestructura física”, decidieron ampliar el intercambio y la cooperación en esa materia; intensificar iniciativas referidas a la ampliación de la conectividad y al desarrollo de proyectos de infraestructura para la ampliación de los servicios de transporte; y, promover políticas y acciones que en el campo de la infraestructura atiendan a los requerimientos de la integración fronteriza.
5. En el tema de “Desarrollo social y erradicación del hambre y la pobreza”, acordaron acelerar los programas sociales referidos a las Metas del Milenio; promover el acceso universal a la educación primaria y a los servicios de salud, saneamiento y suministro de agua potable; ampliar la cooperación regional para la implementación de programas que permitan asegurar la reducción de la mortalidad infantil, mejorar la salud materna y combatir las epidemias de mayor impacto; implementar programas específicos para la juventud; y, adoptar programas que permitan erradicar el analfabetismo antes del año 2015.
6. Respecto del tema “Seguridad alimentaria y nutricional”, decidieron promover acciones y la coordinación regional para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional; impulsar la introducción de tecnologías ambientalmente sanas de producción agrícola y el aumento de la productividad y competitividad de los pequeños y medianos productores; y, combatir el abuso monopólico en los sistemas de producción y distribución de alimentos.
7. Respecto del tema “Desarrollo sostenible”, acordaron estimular la identificación, fortalecimiento e intercambio de buenas prácticas de desarrollo sostenible en la región; impulsar las iniciativas de cooperación Sur-Sur y Norte-Sur para la promoción del desarrollo sostenible; y, promover la cooperación en materia de manejo sustentable del patrimonio natural, la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas y el agua.
8. En el tema “Desastres Naturales”, acordaron asegurar la coordinación necesaria entre los mecanismos de prevención, reducción de riesgos, mitigación y respuesta a los desastres naturales, en los niveles nacional, regional y global; fortalecer las iniciativas regionales de asistencia humanitaria y promover el establecimiento de protocolos de ayuda mutua ante desastres naturales; y, proponer medidas para la promoción de la educación y la capacitación en materia de protección ambiental con miras a generar una conciencia colectiva y en consecuencia mitigar los efectos de los desastres naturales provocados por el hombre.
9. En relación al tema de “Promoción de los derechos humanos y combate al racismo”, acordaron fomentar y fortalecer la cooperación internacional para la promoción y protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales; promover el

reconocimiento y la realización de los derechos de tercera generación o de solidaridad, en particular el derecho al desarrollo; y, estrechar la cooperación regional e internacional para combatir el racismo y la discriminación

10. En el tema “Circulación de personas y migraciones”, acordaron facilitar la integración de los migrantes a las sociedades de acogida; fomentar que la migración ocurra de manera regular y con pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes y sus familias; y, asegurar los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes;
11. Respecto del tema “Cooperación Sur-Sur”, decidieron Identificar e implementar estrategias de cooperación Sur-Sur y triangular que potencien los esfuerzos en el ámbito de la cooperación técnica entre los países de la región; e intercambiar experiencias exitosas que puedan constituirse en buenas prácticas a nivel regional.
12. Finalmente, en el tema “Proyección internacional de América Latina y el Caribe”, acordaron profundizar la coordinación de posiciones para proyectar una visión común de América Latina y el Caribe en diálogos externos y promover el tratamiento del tema "Tecnología y Desarrollo Productivo" en diálogos externos.

En un segundo momento, a partir de los acuerdos sobre esos doce temas plasmados en la Declaración Final de la I *Cumbre*, y en preparación de la siguiente Cumbre que quedó en realizarse el 22 y 23 de febrero de 2010 en Cancún, los Ministros de Relaciones Exteriores formularon en noviembre de 2009 el *Plan de Acción de Montego Bay*, en el que se plantean una serie de iniciativas para implementar los compromisos asumidos en dicha Declaración Final, agrupadas en 9 temas —ocho de los cuales se retomaron de los definidos en la declaración de la I Cumbre— cuya lista presentaremos posteriormente.

El tercer momento consistió en la *Cumbre de la Unidad*, realizada en febrero de 2010 en México, la cual se desarrolló con un alto nivel de expectativas respecto a la posible creación de un nuevo organismo regional. Para dicha Cumbre, constituida por la XXI Cumbre del Grupo de Río y la II Cumbre de América Latina y El Caribe se esperaba, como efectivamente se acordó en principio, que el nuevo organismo se creara a partir de la fusión de las Cumbres y el Grupo de Río, lo que permitiría articular en una instancia única a esos dos espacios preexistentes y, con ello, dotar al nuevo organismo no sólo de los objetivos hasta ahora plasmados en las dos Cumbres, sino también del patrimonio acumulado en el ámbito del diálogo y la concertación política por el Grupo de Río en sus varias décadas de funcionamiento.

Al respecto, cabe recordar brevemente que El Grupo de Río, cuyo nombre oficial es “Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política”, se creó en 1986 como reemplazante del Grupo de los ocho, que había jugado un relevante papel en la búsqueda de la paz en Centroamérica, y cuya denominación hacía referencia a la membresía conjunta del Grupo de Contadora (creado en 1983 y formado por Colombia, México, Panamá y Venezuela) y del Grupo de Apoyo a Contadora (creado en 1985 y formado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), ampliándose desde ese entonces hasta los 25 miembros que lo

formaban hasta 2010²³⁰ y habiendo realizado hasta esa fecha un total de más de 20 encuentros Presidenciales y más de 30 reuniones –incluyendo ordinarias y extraordinarias– de Cancilleres.

En sus 24 años de existencia, el Grupo funcionó teniendo como objetivos la preservación de los valores democráticos y la vigencia plena e irrestricta de las instituciones y el Estado de Derecho, actuando en tal sentido hacia el interior de la región, a lo que se agrega su papel como interlocutor frente a otros bloques regionales y a distintos países, para lo cual el Grupo de Río sostuvo encuentros periódicos con la Unión Europea; la República Popular de China; la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático; la Federación de Rusia; Canadá; India; Japón; Australia; el Consejo de Cooperación del Golfo; la República de Corea; Israel; Ucrania; la Liga Árabe; el Grupo de los 77; la Comunidad de Estados Independientes; y el Grupo formado por Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiján y Moldavia.

Como resultado de la *Cumbre de la Unidad* de febrero de 2010, los mandatarios latinoamericanos y caribeños dieron a conocer dos documentos principales: la *Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe*, y la *Declaración de Cancún*.²³¹

En lo que se refiere a la *Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe* [Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, 2010], ésta se compone de una serie de considerandos y de seis puntos acordados por los mandatarios. En los considerandos, los firmantes reafirmaron su convicción “de avanzar de manera decidida hacia una organización que agrupe a todos los Estados de América Latina y El Caribe”, realizando esfuerzos para “avanzar en la unidad y en la integración política, económica, social y cultural”, que permita mejorar el bienestar social, la calidad de vida, el crecimiento económico y la promoción de un “desarrollo independiente y sostenible, sobre la base de la democracia, la equidad y la más amplia justicia social”.

De la misma manera, en dichos considerandos ratificaron la decisión de promover “la articulación y la convergencia de acciones, por medio del intercambio de experiencias y la identificación de áreas de cooperación entre los distintos mecanismos de integración, sobre la base de los principios de solidaridad, flexibilidad, pluralidad, diversidad, complementariedad de acciones y participación voluntaria en las iniciativas consideradas”.

²³⁰ A partir de su membresía inicial de ocho miembros, el Grupo de Río se fue ampliado en las siguientes oportunidades: octubre de 1990, con la incorporación de Chile, Ecuador, Bolivia, Paraguay, un representante rotatorio del Caribe y un representantes rotatorio de Centroamérica que diez años después fue reemplazado por una participación directa de cada uno de los países centroamericanos; junio de 2000 con la incorporación de República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; noviembre de 2005 con la incorporación de Belice; marzo de 2008, con la incorporación de Guyana y Haití; diciembre de 2008 con la incorporación de Cuba; agosto de 2009 con la incorporación de Suriname; y noviembre de 2009, con la incorporación de Jamaica, llevando así al total de 24 países miembros más la representación de El Caribe.

²³¹ Además de esos dos documentos, la Cumbre emitió las siguientes ocho declaraciones y comunicados: 1) Declaración en solidaridad con Haití, 2) Declaración sobre la necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos contra Cuba, 3) Comunicado especial sobre cooperación en materia migratoria, 4) Comunicado Especial sobre Exploración Hidrocarburífera en la Plataforma Continental, 5) Declaración sobre la "Cuestión de las Islas Malvinas", 6) Declaración de Solidaridad con Ecuador referente al GAFI y al GAFISUD, 7) Declaración Especial sobre Guatemala, 8) Declaración en apoyo a la iniciativa Yasuní – Itt.

al tiempo de subrayar “la necesidad de contar con un espacio regional propio que consolide y proyecte la identidad latinoamericana y caribeña con base en principios y valores comunes, y en los ideales de unidad y democracia de nuestros pueblos” y destacar su convicción “de que es preciso establecer compromisos efectivos de acción conjunta para profundizar la integración regional y promover el desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza y el bienestar social en todos nuestros Estados”.

Respecto a los seis puntos acordados, los cuales conforman la parte medular de la Declaración, en el primero de ellos se recoge la decisión de “Constituir la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños como espacio regional propio que reúna a todos los Estados latinoamericanos y caribeños”, en tanto que en el segundo punto, se decide consolidar y proyectar mediante la CELAC, la identidad regional con base en los siguientes principios y valores comunes: el respeto al derecho internacional; la igualdad soberana de los Estados; el no uso ni la amenaza de uso de la fuerza; la democracia; el respeto a los derechos humanos; el respeto al medio ambiente, con base en los pilares ambiental, económico y social del desarrollo sustentable; la cooperación internacional para el desarrollo sustentable; la unidad e integración de los Estados de América Latina y el Caribe; y, el diálogo permanente que promueva la paz y la seguridad regionales.

En el tercer punto, se destaca que la Comunidad trabajará sobre la base de la solidaridad, la inclusión social, la equidad e igualdad de oportunidades, la complementariedad, la flexibilidad, la participación voluntaria, la pluralidad y la diversidad, mientras que el cuarto punto establece que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños deberá asumir el patrimonio del Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo.

El quinto punto, especifica que la CELAC deberá prioritariamente: impulsar la integración regional para promover el desarrollo sostenible; promover la concertación política, el impulso a la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales, y un mejor posicionamiento de la región ante acontecimientos relevantes del ámbito internacional; fomentar los procesos de diálogo con otros Estados, grupos de países y organizaciones regionales; promover la comunicación, la cooperación, la articulación, la coordinación, la complementariedad, y la sinergia entre los organismos e instituciones subregionales; incrementar la capacidad para desarrollar esquemas concretos de diálogo y cooperación internacional para el desarrollo, tanto dentro de la región, como con otros Estados y actores internacionales; fortalecer la cooperación en los temas y de acuerdo a los mandatos establecidos tanto en la Declaración de Salvador, Bahía, como en el Plan de Acción de Montego Bay y en otros documentos que puedan incorporarse, con base en el más amplio espíritu de integración; y, promover la implementación de mecanismos propios de solución pacífica de controversias.

Por último, en el sexto punto se señala que mientras no culmine el proceso de constitución de la CELAC, deberá mantenerse un foro en el que participen todos los países de la región, que preserve tanto al Grupo de Río como a las Cumbres, con sus respectivos métodos de trabajo, prácticas y procedimientos, para asegurar el cumplimiento de sus mandatos y la capacidad de concertación política que les permitan pronunciarse o actuar ante acontecimientos internacionales. En ese sentido, se destaca que las reuniones del Grupo de

Río y las Cumbres se realizarán a través de ese foro unificado, de acuerdo con los calendarios de reuniones de ambos mecanismos y que, sin perjuicio de lo anterior, se realizarán las Cumbres acordadas para el año 2011 en Venezuela y para el 2012 en Chile.

Por lo que se refiere a la “*Declaración de Cancún*”, ésta se compone de seis considerandos iniciales, seguidos por un total de 87 puntos que corresponden a cuatro acuerdos de carácter general, y a un Programa de Trabajo en el que se definen un conjunto de 20 ámbitos o temas con sus correspondientes líneas prioritarias de acción [Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y El Caribe, 2010a].

Por lo que hace a los considerandos, en la *Declaración* se destaca la decisión de construir un espacio común para profundizar la integración política, económica, social y cultural de la región mediante el establecimiento de compromisos para promover el desarrollo sostenible en un marco de unidad, democracia, respeto a los derechos humanos, solidaridad, cooperación, complementariedad, y concertación política. De la misma forma, se refrendan los principios de flexibilidad, gradualidad, pluralidad, diversidad, complementariedad de acciones y participación voluntaria, previamente expresados en la Cumbre de Salvador, como fórmula para encarar los desafíos que afronta la región y alcanzar los objetivos propuestos.

Luego de esos considerandos, en la *Declaración de Cancún* se enuncian decisiones referidas a: i) la intensificación del diálogo y la concertación política, dado que “la región requiere de una instancia de concertación política fortalecida que afiance su posición internacional y se traduzca en acciones rápidas y eficaces que promuevan los intereses latinoamericanos y caribeños frente a los nuevos temas de la agenda internacional”; ii) intensificar “la concertación de posiciones regionales de cara a reuniones y conferencias de alcance global y adoptar un perfil más dinámico a favor de la concertación política y del trabajo de interlocución con otras regiones y países”; iii) reafirmar, como objetivos esenciales “la preservación de la democracia y de los valores democráticos, la vigencia de las instituciones y el Estado de Derecho, el compromiso con el respeto y la plena vigencia de todos los derechos humanos para todos”; y, iv) “Impulsar una agenda integrada, con base en el patrimonio del Grupo de Río y los acuerdos de las CALC, así como de los mecanismos y agrupaciones de integración, cooperación y concertación ya existentes”.

El cuarto momento de las actividades preparatorias, consistió en la reunión el 3 de julio de 2010 de los Ministros de Relaciones Exteriores de la CALC y el Grupo de Río, que atendiendo al mandato recibido se agruparon como “Foro Unificado” para los trabajos preparatorios de la creación de la CELAC

En la *Declaración Ministerial de Caracas*, que se emitió al finalizar la reunión Ministerial, además de la Decisión de crear el Foro Unificado se establece que él será co-presidido por Chile y Venezuela, hasta la Cumbre del 2012, y que la Co-presidencia ejercerá sus funciones con el apoyo de una Secretaría cuya responsabilidad será de Venezuela hasta la Cumbre de Caracas en 2011, y de Chile hasta la Cumbre del 2012. Dicha Secretaría, es apoyada por un grupo de trabajo compuesto en principio por una troika ampliada CALC (Chile, Venezuela, México y Brasil), Jamaica en representación de CARICOM y Belice en representación del SICA. En particular, en la Declaración de Caracas se definió como uno

de los objetivos del Foro Unificado “llevar adelante la redacción del documento de procedimientos de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)”. [Ministros de Relaciones Exteriores de la CALC y el Grupo de Río, 2010]

En dicha reunión, además de la *Declaración Ministerial de Caracas* se aprobó el *Programa de Trabajo de Caracas para la implementación del Plan de Acción de Montego Bay 2010-2011*, que fue presentado a dicha reunión por Venezuela como presidencia de la CALC y con el cual se atiende al “propósito de dar cumplimiento a los compromisos de fortalecer la cooperación integral de América Latina y el Caribe en las áreas de interés común identificadas en la Declaración de Salvador de Bahía, en la Declaración de Cancún y en el Plan de Acción de Montego Bay”, y en el cual se identificaron 9 temas, a los que se asignaron un total de 13 reuniones o seminarios, identificando además en cada caso el nivel de la actividad programada, la fecha de realización y la fuente de la cual provenía el mandato para realizarla (Declaración de Salvador de Bahía, Plan de Acción de Montego Bay o Declaración de Cancún). [Ministros de Relaciones Exteriores de la CALC y el Grupo de Río, 2010a]

En los meses siguientes a esa Reunión Ministerial, se desarrolló un conjunto importante de trabajos preparatorios según lo definido en el *Plan de Acción de Caracas*, los cuales sirvieron de base para la III reunión Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y la XXII Cumbre del Grupo de Río, celebradas el 2 y 3 de diciembre de 2011 en Caracas, Venezuela, momento en el cual se puso formalmente en marcha la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Con esos trabajos preparatorios, sumados a las discusiones desarrolladas en el marco de la Cumbre de Venezuela, al finalizar dicha Cumbre la puesta en marcha de la CELAC se concretó a través de un conjunto de 23 documentos, cuya relación se presenta en el Cuadro IV.7.

CUADRO IV.7. DOCUMENTOS RESULTANTES DE LA CUMBRE DE VENEZUELA DE LA CELAC	
I.- DOCUMENTOS BÁSICOS	
1	Declaración de Caracas “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia. Hacia el Camino de Nuestros Libertadores”
2	Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC
3	Plan de Acción de Caracas 2012
II.- OTROS DOCUMENTOS	
1	Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)
2	Comunicado Especial sobre Las Islas Malvinas
3	Comunicado Especial sobre la necesidad de poner fin al Bloqueo Económico, Comercial y Financiero de los Estados Unidos contra Cuba
4	Comunicado Especial sobre Compromiso para la Inclusión Social en la CELAC
5	Comunicado Especial sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional
6	Comunicado Especial contra la Especulación Financiera y la Excesiva Volatilidad de Precios de los Alimentos

7	Comunicado Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes
8	Comunicado Especial sobre Desarrollo Sostenible de los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Caribeños (CARICOM)
9	Comunicado Especial de Solidaridad Con Haití
10	Comunicado Especial sobre Paraguay - País en Desarrollo sin litoral marítimo
11	Comunicado Especial sobre la Coca Originaria y Ancestral, Patrimonio Natural de Bolivia y Perú
12	Comunicado Especial sobre la “Iniciativa Yasuní ITT”
13	Comunicado Especial sobre la situación de Emergencia Centroamericana debido a las depresiones tropicales
14	Comunicado Especial sobre la Declaración del 2013 como el Año Internacional de la Quinua
15	Comunicado Especial sobre el respaldo a la estrategia de seguridad de Centroamérica
16	Comunicado Especial sobre la Eliminación Total de las Armas Nucleares
17	Comunicado Especial sobre el Vigésimo Aniversario de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC)
18	Comunicado Especial de apoyo a la lucha contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones
19	Comunicado Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas
20	Comunicado de apoyo de la CELAC a la candidatura regional al cargo de Director General de la Organización Internacional del Trabajo -OIT

Según se observa en el Cuadro, en dicha Cumbre además de 19 “Comunicados Especiales” y una Declaración Especial (referida a la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en la CELAC)²³², se acordaron tres documentos básicos sobre el propio funcionamiento de la Comunidad: 1) la *Declaración de Caracas “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia. Hacia el Camino de Nuestros Libertadores”*; 2) los *Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC*; y 3) el *Plan de Acción de Caracas 2012*.

²³² En dicha *Declaración Especial*, los países adoptaron una cláusula de compromiso con la promoción, defensa y protección del Estado de Derecho, del orden democrático, de la soberanía de los pueblos, de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales. En tal sentido, la Declaración establece que cuando un gobierno constitucional de un Estado miembro considere que existe una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático que lo afecte gravemente, podrá notificar la situación a la Presidencia Pro Tempore, la que se encargará con la asistencia y apoyo de la Troika de dar a conocer la situación a todos los Estados Miembros, de forma que los mismos puedan decidir la adopción de acciones concretas concertadas de cooperación y el pronunciamiento de la comunidad latinoamericana y caribeña para la defensa y preservación de su institucionalidad democrática. En la misma *Declaración*, se establece también que en caso de ruptura del orden constitucional o del Estado de Derecho en un Estado Miembro, se convocará a una Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores con la participación del Gobierno legítimo afectado, para decidir por consenso adoptar medidas como la realización de gestiones diplomáticas en el Estado afectado para contribuir a la restitución del proceso político institucional democrático, además de suspender al Estado en que se hubiese materializado la ruptura del orden constituido, del derecho a participar en los distintos órganos e instancias, así como del goce de los derechos y beneficios que se derivan de ser miembro de la CELAC hasta que el orden constitucional sea restablecido. [Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, 2011c]

En lo que respecta a la Declaración de Caracas ‘En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia. Hacia el Camino de Nuestros Libertadores’, el documento consta de un total de 40 párrafos, de los cuales los primeros 19 corresponden a acuerdos, en los siguientes 10 se plasman declaraciones y en los últimos 11 se presentan las decisiones tomadas. [Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, 2011]

En el primer grupo de párrafos, los firmantes –entre otros puntos– expresan su acuerdo respecto a reconocer la valiosa contribución del Grupo de Río en los temas de la agenda regional y global, así como de la CALC en la cooperación, integración y desarrollo de la región; reafirman los acuerdos tomados en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe de febrero de 2010; reconocen tanto el desenvolvimiento en las últimas décadas de los distintos mecanismos y procesos de integración regional y subregional como los avances logrados en las reuniones ministeriales realizadas en el marco de la Presidencia Venezolana de la CALC; se declaran inspirados por el proyecto de unidad e integración de los Libertadores de América Latina y El Caribe y en particular por el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826; y destacan además la participación y aporte de los pueblos indígenas en la construcción de las identidades y de las naciones de la región, así como el papel que históricamente han jugado en América Latina y El Caribe los países de la CARICOM.

En los párrafos 20 a 29, las declaraciones se refieren principalmente a que la CELAC “avance en el proceso de integración política, económica, social y cultural haciendo un sabio equilibrio entre la unidad y la diversidad de nuestros pueblos”; a que la Comunidad “se convierta en un espacio que reivindique el derecho a la existencia, preservación y convivencia de todas las culturas, razas y etnias que habitan en los países de la región, así como el carácter multicultural de nuestros pueblos, y plurinacional de algunos de nuestros países, en especial de las comunidades originarias”; a que “los procesos de diálogo, intercambio y negociación política que se activen desde la CELAC” deben realizarse tomando en cuenta un conjunto de valores y principios comunes, así como recogiendo la práctica del Grupo de Río; a la necesidad de “continuar unificando esfuerzos y capacidades para impulsar el desarrollo sostenible de la región, concentrando los esfuerzos en el creciente proceso de cooperación e integración política, económica, social y cultural para así contribuir con la consolidación de un mundo pluripolar y democrático, justo y equilibrado, y en paz, despojado del flagelo del colonialismo y de la ocupación militar”; a la necesidad de profundizar en las políticas para la reducción de las desigualdades y de avanzar en “el fortalecimiento y consolidación de la cooperación latinoamericana y caribeña, en el desenvolvimiento de nuestras complementariedades económicas y la cooperación Sur-Sur”; a que la CELAC “es la más alta expresión de nuestra voluntad de unidad en la diversidad, donde en lo sucesivo se fortalecerán nuestros vínculos políticos, económicos, sociales y culturales sobre la base de una agenda común de bienestar, paz y seguridad para nuestros pueblos”; y, a que dicha Comunidad impulsará Planes de Acción para el cumplimiento de los compromisos que se han ido asumiendo desde la Cumbre de diciembre de 2008 en Salvador de Bahía en adelante.

En la tercera y última parte de la “Declaración de Caracas”, las decisiones allí plasmadas se refieren principalmente a la adopción de las declaraciones y documentos resultantes de las distintas reuniones especializadas que se realizaron bajo la presidencia Venezolana de la

CALC y que se reseñaron en el cuerpo del presente documento; a la puesta en marcha de la CELAC “como mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad e integración de nuestra región”: a la reafirmación del propósito de que la CELAC se sustente en los principios y consensos adoptados por la CALC y el Grupo de Río, cesando formalmente las acciones de esas instancias; a la aprobación e incorporación, como parte integral de la Declaración, del Plan de Acción de Caracas 2012 y del “Estatuto de Procedimientos de la CELAC”, invitando a la Presidencia Pro-témpore de la Comunidad a que implemente dicho Plan y encomendando a los Ministros de Relaciones Exteriores que formulen propuestas referidas a los recursos materiales y financieros necesarios; y, a la realización de las próximas cumbres de la CELAC: Chile en 2012, Cuba en 2013 y Costa Rica en 2014.

En lo que se refiere a los *Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC*, en ellos se define que la Comunidad sucederá para todos los efectos tanto al Grupo de Río como a la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) dejando éstos de funcionar sin afectar la continuidad de los programas y acciones en curso que hayan sido acordados como parte de los mismos. En dichos procedimientos se establece que la CELAC estará conformada por los siguientes órganos, quedando pendiente para futuras reuniones lo referido a la posible creación de una Secretaría General de la Comunidad [Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, de América Latina y el Caribe, 2011a]:

- La Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, como la instancia suprema de la Comunidad, con reuniones ordinarias (cuya periodicidad se definirá en 2013) y extraordinarias cuando las convoque la presidencia Pro-Tempore. La Cumbre es la encargada de designar la Presidencia Pro-Témpore, de definir directrices, lineamientos políticos, prioridades, estrategias y planes de acción de la Comunidad y de adoptar los lineamientos políticos y estrategias para las relaciones con terceros;
- La Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, que deberá realizarse de manera ordinaria dos veces al año y que tiene como atribuciones presentar proyectos ante la Cumbre y ejecutar los acuerdos de la misma; realizar el seguimiento y análisis del proceso de unidad e integración; proponer la normativa y adoptar el Programa de Trabajo bienal de la Comunidad; y, fomentar la comunicación, complementariedad, cooperación y articulación entre los mecanismos subregionales de integración.
- La Presidencia Pro Témpore, que en 2011-2012 será ejercida por Chile y en 2012-2013 será ejercida por Cuba, definida como órgano de apoyo institucional, técnico y administrativo de la Comunidad, y entre cuyas funciones está preparar, convocar y presidir las reuniones de los restantes órganos de la CELAC; instrumentar los acuerdos de la Cumbre y de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores; coordinar las actividades permanentes de la Comunidad; presentar para su consideración el Programa de Trabajo bienal de actividades de la CELAC; preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a las instancias de la Comunidad; y, convocar a los Mecanismos Regionales y Sub-Regionales de Integración para compartir información, coordinar sus tareas, evitar duplicaciones e intensificar el diálogo.

- La Reunión de Coordinadores Nacionales, que constituye el vínculo entre los Estados Miembros y la Presidencia Pro Témpore, siendo responsable de la coordinación y seguimiento directo de los temas en discusión, con reuniones ordinarias dos veces al año (antes de cada Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores), y entre cuyas atribuciones está coordinar a nivel nacional los temas de interés para la agenda de la CELAC; coordinar iniciativas de la Comunidad con otros procesos de integración regional y subregional vigentes; estructurar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo; y, conocer los resultados de las reuniones de los Mecanismos Regionales y Sub-Regionales de Integración y someterlos a consideración de los Ministros de Relaciones Exteriores.
- Las reuniones especializadas, convocadas por la Presidencia Pro Témpore de acuerdo a lo establecido en el Programa de Trabajo Bienal de la CELAC y cuyo objetivo es atender áreas de interés para la promoción de la unidad, integración y la cooperación regionales.
- La Troika, cuya función es asistir a la Presidencia Pro Témpore, y que está constituida por el Estado que asuma la Presidencia Pro Témpore, por el que le precedió en esa responsabilidad y por el que le sucederá en esa función, aceptándose posteriormente la solicitud de los países anglófonos del Caribe de tener un representante permanente ante este órgano, que pasó a ser un cuarteto.

Además de esos órganos –los cuales además los estamos presentando en el Cuadro 9 del Anexo, dedicado a la estructura de la Comunidad–, en los *Procedimientos* la CELAC se define que las Decisiones deberán ser adoptadas por consenso en todas las instancias –si bien en las siguientes reuniones se evaluará lo referido al sistema de toma de decisiones– y se establece un Mecanismo de Consulta Urgente dentro de la Comunidad, el cual permite al organismo emitir pronunciamientos ante hechos imprevistos que merezcan atención urgente.

En lo que respecta al *Plan de Acción de Caracas 2012* [Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, de América Latina y el Caribe, 2011b], éste consta de un conjunto de decisiones adoptadas “con base en los principios de flexibilidad y participación voluntaria en las iniciativas”, las cuales fueron agrupadas en nueve ámbitos temáticos.

Con objeto de tener un panorama sintético de la amplitud temática que ha estado presente en la CELAC, en el Cuadro IV.8 se presenta la relación de los temas prioritarios que han sido incorporados en las Declaraciones Finales o Planes de Acción, desde la Cumbre de Brasil en 2008 hasta la Cumbre de La Habana de 2014.

CUADRO IV.8. TEMAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN PRIORITARIAS EN LA I CUMBRE DE LA CALC, EL PLAN DE ACCIÓN DE MONTEGO BAY, LA CUMBRE DE LA UNIDAD, LA CUMBRE DE CARACAS Y LAS CUMBRES DE LA CELAC						
	I Cumbre de la CALC Salvador, Bahía (dic. 2008)	Montego Bay (nov. 2009)	Cumbre de la Unidad, Cancun (feb. 2010)	Cumbre de Caracas (2011)	Plan de Acción 2013 (mayo)	Cumbre de la Habana (2014)

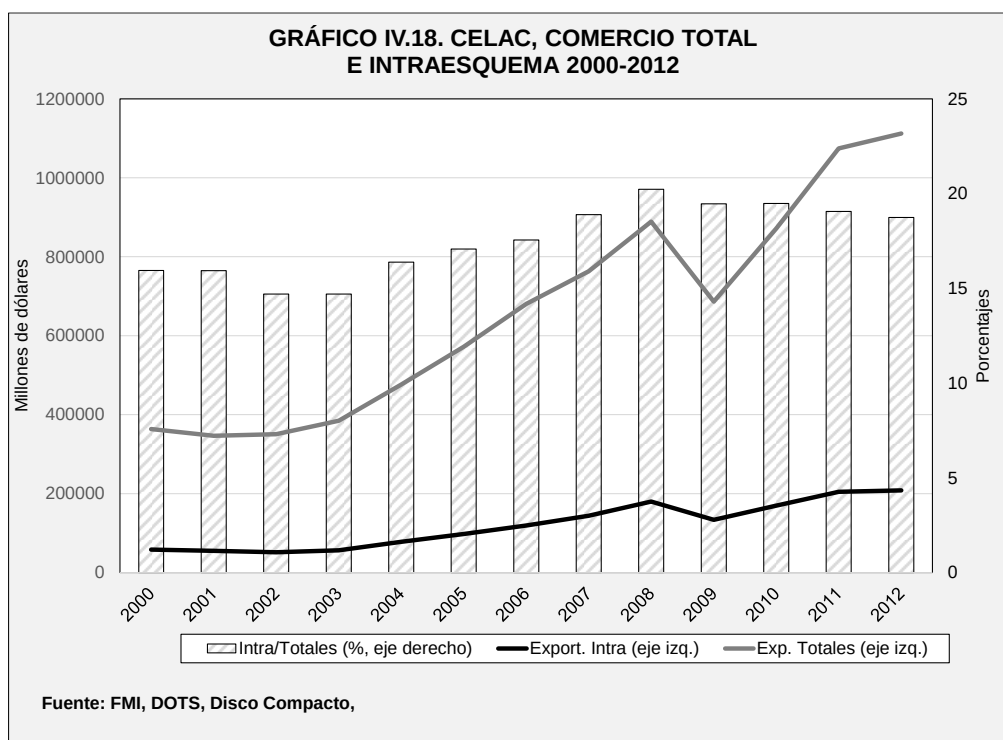
1.-Coop. entre los mecanismos regionales y subregionales de integración	X	X	X	X	X	X
2.-Crisis Financiera Internacional	X	X	X	X*		
3.-Comercio			X	XX		
4.-Energía	X	X	X	X	X	X
5.- Desarrollo productivo e industrial					X	X
6.- Finanzas					X	X
7.-Integración Física en Infraestructura	X	X	X	X	X	X#
8.-Ciencia y Tecnología			X	X**	X	X
9.-Programas sociales y erradicación del hambre y la pobreza	X	X	X	X	X	X
10.-Seguridad Alimentaria y Nutricional	X	X	X			X
11.-Educación, salud y servicios públicos			X		X	X
12.-Cultura			X	X	X	X##
13.-Migración	X		X	X&	X	X
14.-Género			X			
15.-Desarrollo Sostenible	X	X	X	X&&	X	
16.-Cambio Climático		X	X			
17.-Desastres Naturales	X	X	X			
18.-Derechos Humanos	X		X			
19.-Asuntos de Seguridad			X			
20.-Problema Mundial de las Drogas			X		X	X
21.-Terrorismo			X			
22.-Cooperación Sur-Sur	X		X		X	X
23.- Asistencia humanitaria				X	X	X
24.-Política internacional					X	X
25.- Preferencia arancelaria Latinoamericana y del Caribe					X	X
26.- Agricultura						X
27. Medio ambiente						X
28.- Agenda del Desarrollo Post-2015						X
29.- Prevención y lucha contra la Corrupción						X
30.- Participación y Seguridad ciudadana						X
*Crisis Financiera Internacional y la Nueva arquitectura financiera; # Infraestructura; ** Tecnologías de la información y comunicación; ##Cultura y dialogo entre culturas; &Protección al migrante; &&Ambiente						
Fuentes: Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y El Caribe [2008], [2010], [2010a], [2011], [2011b]; [2014]; Coordinadores nacionales de la CELAC [2013]; Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y El Caribe [2009].						

Más que describir en detalle el contenido asignado a las treinta líneas identificadas en el Cuadro –de ellas, para las doce definidas en Brasil ya identificamos sus contenidos básicos– lo que interesa destacar es, por una parte, que esos temas, respecto de los cuales se han ido definiendo acciones de distinto tipo, abarcan un abanico importante que incluye aspectos no sólo comerciales, sino también con otros contenidos económicos –desarrollo productivo, crisis financiera internacional, programas sociales– y otros referidos a medio ambiente, energía, seguridad alimentaria, derechos humanos, género, cooperación sur-sur,

etc. Y, por otra parte, del cuadro se desprende una relativa constancia de los temas prioritarios a lo largo de los cinco años ya transcurridos desde la reunión de Brasil.

Con posterioridad a la Cumbre de Caracas, bajo las Presidencias *Pro Témpore* primero de Chile y luego de Cuba, la atención las acciones derivadas de esos temas prioritarios ha ocupado parte importante de la actividad de los distintos órganos de la CELAC, y en particular de los coordinadores nacionales, a lo que cabría agregar un ritmo regular de actividades, de la Troika y sobre todo de las Presidencias *Pro Tempore*, referidas a la representación de la Comunidad ante distintos gobiernos y foros internacionales.

Como información final sobre la Comunidad, en el Gráfico IV.18 se presentan las cifras de comercio total e intraCELAC de los países miembros. En él se observa que entre 2003 y 2008 creció el peso del comercio intraCELAC, pasando de 14 a 20 por ciento del comercio total en ese lapso, luego de lo cual ha tendido a disminuir llegando a 19 por ciento en 2012.



Para concluir, interesa destacar unos pocos elementos referidos a la puesta en marcha de la CELAC, empezando por el hecho mismo de su existencia. Si bien pudiera parecer como algo normal el que los gobernantes de un grupo de países se reúnan para discutir asuntos de interés común y tomar acuerdos al respecto, la realización hasta ahora de cinco Cumbres, con la asistencia de todos los países latinoamericanos y caribeños y sin convocatoria ni participación de países externos, constituye más bien una notable excepción.

En la historia de la vida independiente de nuestros países, la norma ha sido que los gobiernos del conjunto de la región se han reunido al más alto nivel sólo por convocatoria

externa y con participación de potencias extrarregionales, ya sea los Estados Unidos o algún país europeo, lo cual en las décadas recientes se ha mantenido, e incluso fortalecido, con la realización de las Cumbres Iberoamericanas desde 1991 –donde participan los países ibéricos y 19 países de la región, y de las cuales la más reciente fue la número XXIII que se realizó en Panamá en octubre de 2013– y las Cumbres de las Américas desde 1994, con participación de EE.UU., Canadá y 32 países de la región, y de las cuales la más reciente fue la VI Cumbre ordinaria, que se realizó en Colombia en abril de 2009.

Bajo esa perspectiva, el que los treinta y tres gobiernos de América Latina y El Caribe hayan realizado las cinco Cumbres sin tutela ni participación externa, pese a la notoria tardanza con que ocurrió no es un hecho menor, y en una perspectiva de largo plazo puede ser comparado en algunos sentidos con lo ocurrido a fines de los años sesenta del siglo pasado, cuando los gobiernos de la región –en un contexto de graves problemas económicos y de un evidente fracaso de la “Alianza para el progreso”– acordaron a nivel ministerial en mayo de 1969, en el marco de la *Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana*, el llamado “Consenso de Viña del Mar” a través del cual plasmaron una posición compartida de cuestionamiento frente a los Estados Unidos respecto de temas como financiamiento, comercio exterior, transporte, inversiones, tecnología, cooperación y desarrollo social, y propusieron algunas bases para un nuevo tipo de relación con ese país, todo lo cual fue presentado ante el gobierno de los Estados Unidos.²³³

Sin embargo, no está por demás tener también presente que esos planteamientos, además de estar centrados casi únicamente en la relación con los EE.UU., en los hechos no fueron mantenidos por los gobiernos firmantes, ni dieron lugar a ninguna acción regional significativa, lo cual quedó de manifiesto sobre todo después de agosto de 1971, con la notoria inacción de los gobiernos ante la decisión del Gobierno de Nixon de formalizar la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro y de aplicar un impuesto adicional de diez por ciento a las importaciones.

²³³ Al respecto, y con alguna intención anecdótica, en la siguiente cita transcribimos la narración de lo ocurrido cuando el Canciller Chileno de la época presentó, Gabriel Valdés, el “Consenso de Viña del Mar” ante el gobierno estadounidense:

“En 1969, los cancilleres latinoamericanos decidieron entregar el documento de conclusiones del Consenso de Viña del Mar al presidente Richard Nixon en la Casa Blanca. Gabriel Valdés, por encargo de sus colegas, hizo la presentación y exteriorizó, en la Oficina Oval, la imposibilidad de sostener una relación dentro del marco interamericano prevaleciente, pues las asimetrías eran muy marcadas; aprovechó para transmitir la contrariedad de que por cada dólar de ayuda que mandaba EEUU a América Latina, esta devolvía 3,80. La presentación de Valdés no fue del agrado de Nixon y mucho menos de su secretario de Estado.

“Henry Kissinger, de inmediato, pidió una reunión privada con el canciller chileno que se realizó en la embajada de Chile en Washington. Según relato de Gabriel Valdés, fue una reunión muy desagradable. Kissinger comenzó increpando a Valdés sobre su ‘extraño’ discurso y añadió: ‘Usted viene a hablar de América Latina; ello no tiene ninguna importancia. La historia nunca se ha producido en el sur. El eje de la historia comienza en Moscú, va a Bonn, cruza a Washington y después va a Tokio. Lo que pasa en el sur no tiene importancia alguna. Usted está perdiendo el tiempo’.

“Valdés no iba a aceptar tamaña afrenta en su propia casa y le espetó un: ‘Usted no sabe nada sobre lo que pasa en el sur’. Pero la petulancia de Kissinger tampoco se dejó esperar: ‘No, y no me interesa’. Valdés liquidó la reunión con un ‘finale’ apropiado: ‘Usted es un alemán wagneriano. Usted es una persona sumamente arrogante’”. [Salazar, 2011]

Un segundo elemento a destacar, que ya hemos mencionado al presentar el Cuadro IV.7, se refiere a la diversidad de los temas discutidos y acordados en las Cumbres, los cuales se han venido constituyendo en la agenda de trabajo de la CELAC. Según se vio en páginas anteriores, los “ámbitos y líneas de acción” revisados abarcan un amplio abanico, que incluye desde luego lo referido a la crisis financiera internacional, así como la cooperación Sur-Sur; temas ya usuales como comercio, cooperación entre mecanismos de integración e integración física; temas provenientes sobre todo de la agenda estadounidense como seguridad, drogas y terrorismo; temas del ámbito social como migración, erradicación del hambre y la pobreza, seguridad alimentaria y nutricional, educación, salud y servicios públicos; temas ambientales como desarrollo sostenible y cambio climático; y otros temas relevantes, algunos de carácter “transversal”, como cultura, género y derechos humanos.

Dicha diversidad, bajo el supuesto de que se mantenga y se siga concretando en la agenda y las acciones de la CELAC, en términos generales es un hecho positivo a destacar, si con ella se logra superar el énfasis en lo puramente económico y, más que eso, el carácter marcadamente comercialista y de relaciones interempresariales, que bajo los marcos del “regionalismo abierto” ha prevalecido en las negociaciones y acuerdos entre los países de la región, lo cual ha sido crecientemente reconocido como uno de los factores que ha incidido en la falta de resultados en los distintos esquemas latinoamericanos y caribeños de integración.

En tal sentido, si bien en algunos casos la diversidad temática de las Cumbres puede deberse a una suerte de “aceptación declarativa” de tópicos sociales, ambientales, de ciudadanía, de seguridad alimentaria y de género, asumida con ese carácter por parte de gobiernos afines al proyecto neoliberal, en otros casos la incorporación de esos temas obedece a razones diferentes y más sólidas. Lo que está aún por definirse es que posiciones frente a esos y otros temas son las que definirán el rumbo efectivo de la CELAC y hasta qué punto la diversidad de posturas logra ser adecuadamente procesada al interior de la Comunidad.

A nuestro juicio, la búsqueda de un nuevo tipo de integración, presente en la ALBA-TCP, y también en alguna medida en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), ha logrado direccionar hasta ahora a una parte importante de los contenidos de la Comunidad, empujando en un sentido positivo a dichos contenidos, al temario y Planes de Acción de las distintas Cumbres, y a la decisión misma de realizarlas y de poner en marcha a la CELAC, pero es obvio que eso por sí mismo no garantiza nada respecto de la dirección ella vaya tomando en el futuro.

Un tercer elemento a destacar, que en parte ha sido ya mencionado en el punto anterior, se refiere a la elevada heterogeneidad que está presente y lo seguirá estando en la CELAC, en relación a los proyectos estrategias y principios que empujan y expresan los gobiernos participantes, no sólo respecto de las relaciones entre los países latinoamericanos y caribeños, o de éstos con el resto del mundo, sino en primer lugar en lo que se refiere al funcionamiento económico y social de sus respectivos países.

Esa heterogeneidad, que en definitiva remite a los muy distintos escenarios políticos y correlaciones internas de fuerzas existentes en la región, sin duda constituye un elemento

central en la identificación de los límites a los que por fuerza se verá enfrentada la CELAC, si se tiene presente que en su interior coexisten desde gobiernos claramente alineados con EE.UU. y que continúan reivindicando plenamente el credo neoliberal, hasta gobiernos decididos a romper tanto con la tutela estadounidense como con el neoliberalismo. Es evidente que de ello se derivarán no sólo múltiples diferencias, sino también posiciones claramente encontradas en relación a los temas más variados, con lo cual las dificultades para avanzar en acuerdos que, más allá de lo declarativo, impliquen acciones a tomar, con seguridad que serán un rasgo permanente de la CELAC.

Si bien, dada la amplitud de su membresía, ese abanico de posiciones en el interior de la CELAC puede permitirle a ésta jugar un rol de mediación entre sus miembros, o en los problemas internos de algunos de ellos –como ha ocurrido con la UNASUR–, con toda seguridad que el avance de la Comunidad respecto de los temas que se vayan definiendo como prioritarios será sumamente tortuosos, existiendo incluso el riesgo de que ese avance no se dé a pesar de la importancia de los temas y de la urgencia de abordarlos concertadamente en el ámbito regional.

Así, los desacuerdos que ya se han hecho presentes, incluso respecto del nombre que tendría la nueva instancia regional,²³⁴ probablemente sean sólo las primeras expresiones del nivel de conflictividad que acompañará al futuro funcionamiento de la Comunidad, lo cual difícilmente disminuirá hasta en tanto no se vayan produciendo modificaciones en los escenarios políticos internos desde los cuales se definen las posturas gubernamentales frente a los grandes temas incluidos en la agenda de la CELAC.

En suma, por tanto, el balance de lo avanzado si bien a nuestro juicio es positivo, ya que hasta la fecha la Comunidad es expresión de un ejercicio de mayor autonomía frente a las potencias centrales y una respuesta a la exigencia colocar a la integración regional en un lugar prioritario de las estrategias de inserción internacional, de usarla como instrumento de resguardo frente a la crisis global y al desorden internacional, de ponerla al servicio de los proyectos nacionales alternativos en marcha y de dotarla de nuevos principios, contenidos y actores, todo ello se acompaña con la permanencia en el panorama regional de gobiernos alineados con las estrategias estadounidenses y aún aferrados al recetario neoliberal, en el interior del cual un verdadero avance de la integración difícilmente tiene cabida.

²³⁴ En la Cumbre de Cancún, se presentaron propuestas como la de crear una “Organización”, una “Asociación”, una “Unión” o la “Comunidad” de Estados Latinoamericanos y Caribeños, nombre este último que finalmente fue aceptado de manera provisional.

Bibliografía

ALADI

- (2011) *50 años del Proceso de Integración Latinoamericana 1960-2010, Ensayos sobre Integración regional*, Montevideo
- (2009) *Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos: Reflexiones sobre su funcionamiento y algunos temas que podrían ser objeto de discusión para su dinamización*, 24 de abril.
- (1980c) *Resolución 1 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de las Partes Contratantes. Revisión de los compromisos derivados del programa de liberación del Tratado de Montevideo*, 12 de agosto.
- (1980b) *Resolución 4 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de las Partes Contratantes. Programas especiales de cooperación en favor de los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo y Unidad De Promoción Económica*, 12 de agosto.
- (1980a) *Resolución 8 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de las Partes Contratantes. Categorías de países*, 12 de agosto.
- (1980) *Tratado de Montevideo 1980*, 12 de agosto.
- ALALC (1969) *Protocolo Modificatorio del Tratado de Montevideo*, 12 de diciembre.
- (1967b) *Protocolo para la solución de Controversias*, Asunción, Paraguay, 2 de septiembre.
- (1967a) *Resolución 203. Bases de un acuerdo subregional entre Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela*, 2 de septiembre.
- (1967) *Resolución 202. Normas de los acuerdos subregionales*, 2 de septiembre.
- (1965) *Sistema de pagos y créditos recíprocos en los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, septiembre.
- (1964) *Resolución 100 (IV). Programa de Complementación e integración económica. Conferencia de las Partes Contratantes. Cuarto Periodo de Sesiones*, Bogotá. 20 de octubre.
- (1963) *Resolución 75 (III) Programa de coordinación de las políticas económicas, comerciales y de armonización de los instrumentos de regulación del comercio exterior*, Conferencia de las Partes Contratantes, Tercer Período de Sesiones, 21 de noviembre
- (1960) *Tratado de Montevideo 1960 constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)*.
- ALALC-BID-INTAL (1966) *Pagos y créditos en la ALALC*, Ed. INTAL, Argentina.
- Allen, R. L. (1961) “Integration in less Developed Areas”, en *Kyklos*, 14, fasc. 3
- Almond, Gabriel y James Coleman (1960) *The Politics of Developing Areas*, Princeton Univ. Press, Princeton, N.J.
- Amin, Samir (2011) “Transnational capitalism or collective imperialism?” en *Pambazuka News*, 23 de marzo.
- (1996) “El futuro de la polarización global”, en *El mundo actual: situación y alternativas*, Pablo González Casanova y John Saxe-Fernández (coordinadores), Ed. Siglo XXI, México.
- (2004a) *El imperialismo colectivo*, IDEP-CTA, Argentina.
- (2004) “Geopolítica del imperialismo contemporáneo”, en *Nueva Hegemonía Mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*. Atilio A. Borón (compilador).

- CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.
- Anderson, Perry (2004) "El papel de las ideas en la construcción de alternativas" en Atilio A. Borón (coord.) *Nueva hegemonía mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.
- Andic, Suphan y Simón Teitel (selección) (1977) *Integración Económica*, FCE, Lecturas 19, México.
- Andic, Fuat, Suphan Andic y Douglas Dosser (1977) "Una contribución a la teoría de la integración económica" en Andic, S. y S. Teitel (selección) *Integración Económica*, FCE, Lecturas 19, México.
- Apter, David (1964), *Estudio de la modernización*. Amorrortu editores, Buenos Aires
- Arceo Enrique (2002) "Hegemonía estadounidense, internacionalización financiera y productiva, y nuevo pacto colonial" en Ana Esther Ceceña y Emir Sader (Coordinadores) *La Guerra Infinita : Hegemonía y terror mundial*, Ed. CLACSO, Argentina.
- Arrighi, Giovanni (1999) "Globalization, State Sovereignty, and the 'Endless' Accumulation of Capital," en D. Smith, D. Solinger and S. Topik (eds.), *State and Sovereignty in the World Economy*, London: Routledge, 1999.
- ___ (1997) "Financial Expansions in World Historical Perspective: A Reply to Robert Pollin", *New Left Review* 224/1997.
- ___ (1994) *The Long Twentieth Century. Money, Power, and the Origins of Our Times*, Ed. Verso, Londres.
- Arrighi, Giovanni y Beberly Silver (2001) *Caos y orden en el Sistema mundo moderno*, Ed. Akal, España.
- Asamblea General de la ONU (2009) *Documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo*, Nueva York, julio
- Balassa, Bela (1961), *The Theory of Economic Integration*, Homewood.
- Banco Central Europeo (BCE) (2012) "Un pacto presupuestario para una Unión Económica y Monetaria más fuerte", *Boletín Mensual BCE*, mayo.
- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) (2013) *Memoria Anual 2012*.
- ___ (2010) *Contribución del BCIE al Desarrollo de Centroamérica: 50 Años de Historia*, diciembre.
- Bancos Centrales de la CARICOM (1977) *Sistema de Compensaciones Multilaterales de la CARICOM*, 4 de marzo.
- Bancos Centrales de los países de la ALADI (2013) *Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (2013)*.
- Bancos Centrales de los países de la ALALC (1965) *Acuerdo entre los bancos centrales de los países miembros de la ALALC*, 22 de septiembre.
- Bancos Centrales de los países del MCCA (1974) *Acuerdo Monetario Centroamericano*, 24 de agosto.
- ___ (1969) *Acuerdo del Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria*, 1 de octubre.
- ___ (1964) *Acuerdo para el Establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana*, 25 de febrero.
- ___ (1961) *Acuerdo de la Cámara de Compensación Centroamericana*, 28 de julio.
- Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) (2013) *Annual Report 2012*, 21 de marzo.

- ____ (1970) Agreement Establishing the Caribbean Development Bank.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2002) *Progreso económico y social en América Latina. Informe 2002. Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina*, octubre.
- Banco de Pagos Internacionales (2013) *83° Informe Anual*, 23 de junio.
- Banco Mundial (2013) *International Bank for Reconstruction and Development. Voting power of executive directors*, agosto.
- ____ (1990) *Trade Liberalization and Economic Integration in Central America*, 23 de febrero.
- ____ (1989) *Convenio constitutivo del BIRD*.
- Barnet, Richard y John Cavanagh (1994) *Global Dreams. Imperial Corporations and the New World Order*, Simon & Schuster, New York.
- Beck, Ulrich (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización* Ed. Paidós, España.
- Baumann, Renato, Inés Bustillo, Johannes Heirman, Carla Macario, Jorge Máttar y Esteban Pérez (2002) *Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes*, CEPAL, Serie Comercio Internacional N° 25, Santiago de Chile, septiembre.
- Beck, Ulrich (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización* Ed. Paidós, España.
- Bértola, Luis y José Antonio Ocampo (2010) *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*, Secretaría General Iberoamericana, España.
- Bethell, Leslie, Víctor Bulmer-Thomas, Ricardo Ffrench-Davis *et al* (1997), en Leslie Bethell (ed.) *Historia De América Latina. Vol. 11. Economía y Sociedad desde 1930*, Ed. Grijalvo Mondadori, España.
- Bhagwati, Jagdish (1995) *US Trade Policy: The Infatuation with FTAs*, Discussion Paper Series No. 726, Columbia University, abril.
- BID/INTAL (2013) Informe MERCOSUR N° 18 Segundo Semestre 2012-Primer Semestre 2013, diciembre.
- Block, Fred (1977) *Los orígenes del desorden económico internacional*, Ed. F.C.E., México, 1980.
- Borda, Sandra (2013) “Estados Unidos o el último Estado hegemónico. El poder en la era del ascenso y la consolidación del resto del mundo” en *Nueva Sociedad* No 246, julio-agosto. Venezuela.
- Borja, Rodrigo (2008a) “Pretenden crear un foro antes que una institución”, entrevista de Rodrigo Borja al Periódico *Excelsior*, México, 23 de mayo
- ____ (2008) “Rodrigo Borja renuncia a ser Secretario de la UNASUR”, declaraciones recogidas por EFE, 25 de mayo.
- Borón, Atilio (2006) “La cuestión del imperialismo”, en Atilio A. Borón, Javier Amadeo y Sabrina González (compiladores), *La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas*, CLACSO, Buenos Aires,
- ____ (2004) “Hegemonía e imperialismo en el sistema internacional” en Atilio Borón (comp.) *Nueva hegemonía mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*, Ed. CLACSO, Argentina.
- BRIC (2009) Statement of the Finance Ministers of Brazil, China, Russia and India, 14 de marzo.

- BRICS (2013) *Fifth BRICS Summit: BRICS and Africa: Partnership for Development, Integration and Industrialisation*, Durban 27 de marzo.
- ___ (2012) *Fourth BRICS Summit - Delhi Declaration*, 29 de marzo.
- ___ (2011) *Sanya Declaration of BRICS Summit*, 14 de abril.
- Brenner Robert (2009a) *What is Good for Goldman Sachs is Good for America. The Origins of the Present Crisis*, Center for Social Theory and Comparative History, Institute for Social Science Research, UCLA
- ___ (2009) *Un análisis histórico-económico clásico de la actual crisis*. Entrevista a Robert Brenner en Revista *Sinpermiso*, febrero.
- ___ (1999) *Turbulencia en la economía mundial*, Ed Revista encuentro XXI, Chile.
- Bruckmann, Mónica y Theotonio Dos Santos (2005) Los movimientos sociales en América Latina: un balance histórico, en *Seminario Internacional REGGEN: Alternativas Globalização*, 8 al 13 de Octubre.
- Bulmer-Thomas, Víctor (1998) “El Área de Libre Comercio de las Américas” en *Revista de la CEPAL. Número extraordinario*, Santiago de Chile, octubre.
- Caetano, Gerardo (2011) “Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyuntura e instituciones (1991-2011)” en Gerardo Caetano (coord.) *MERCOSUR 20 años*, CEFIR, Uruguay
- Caldentey (2000) *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*, Banco Centroamericano de integración económica, Honduras.
- Capaldo, Jeronim (2013) *The Uncertain gains on Trade Facilitation*, Policy Brief N° 13-02, Global Development and Environment Institute, Tufts University, diciembre.
- Caputo, Orlando (2012) “Economía mundial como crítica a la interpretación financiera de la crisis” en Jaime Estay, Claudio Lara y Consuelo Silva (coordinadores) *El neoliberalismo y su crisis Causas, Escenarios y Posibles Desenvolvimientos*, Ed. BUAP y Fundación Heinrich Böll, México y Chile.
- ___ (2011) “La crisis actual de la economía mundial. Una nueva interpretación teórica e histórica”, en Jaime Estay y Alejandro Álvarez (coordinadores) *La crisis del Capitalismo. Desenvolvimiento global y en América Latina*, Ed. UNAM-BUAP, México.
- ___ (2009) “La crisis inmobiliaria en Estados Unidos. La eventual séptima crisis cíclica de la economía mundial”, en Gambina, Julio y Jaime Estay (coords.), *Economía mundial, corporaciones transnacionales y economías nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.
- ___ (2007a) “La Economía Mundial y América Latina a inicios del siglo XXI”, *Revista de Economía Mundial*, número 16, Ed. Universidad de Huelva, España.
- ___ (2007) “La Economía Mundial a inicios del siglo XXI”, en *Crisis de hegemonía de Estados Unidos*, Ed. CLACSO Siglo XXI, Marco A. Gandásegui (coord.), México.
- ___ (2005) “Estados Unidos y China: ¿Locomotoras en la recuperación y en las crisis cíclicas de la economía mundial?” en Jaime Estay (comp.), *La economía mundial y América Latina*, Argentina, Ed. CLACSO, Argentina.
- ___ (1987) *Funcionamiento cíclico del capitalismo en las décadas 1970-80. Sus perspectivas: la situación de América Latina*. Cuaderno de Investigación No 1. PEDEI, UAP, México
- ___ y Jaime Estay (1987) “La economía mundial capitalista y América Latina”, en *Revista Economía de América Latina*, Semestre N° 16, CIDE, México.

- y Roberto Pizarro (1974), *Dependencia y relaciones internacionales*, EDUCA, Costa Rica.
- Carreras, Charles (2007) “Los Estados Unidos y el Mercado Común Centroamericano”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 23, N° 2 Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- (2001) *Managing Clients: The U.S. and the Birth of the Central American Common Market*, Ramapo College, 2001.
- Castells, Manuel (1996) *La era de la información. Economía, sociedad, cultura*, (tres volúmenes), Alianza Editorial, España.
- Castillo, Dídimo y Marco Gandásegui (2012) “Introducción. Estados Unidos en la encrucijada global”, en Dídimo Castillo y Marco Gandásegui (coordinadores) *Estados Unidos: más allá de la crisis*. Ed. CLACSO, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UAEM y Siglo XXI Editores.
- Ceceña, Ana Esther (2008) *Hegemonía, emancipaciones y políticas de seguridad en América Latina: dominación, epistemologías insurgentes, territorio y descolonización*, Ed. Programa Democracia y Transformación Global, Perú.
- y Andrés Barreda (2005) “La producción estratégica como sustento de la hegemonía mundial. Aproximación metodológica” en Ana Esther Ceceña y Andrés Barreda (coords.) *Producción estratégica y hegemonía mundial*, México, Siglo XXI.
- (2004) “Estrategias de construcción de una hegemonía sin límites” en Ana Esther Ceceña (coord.) *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*, Ed. CLACSO, Argentina.
- (2002) “Estrategias de dominación y planos de construcción de la hegemonía mundial” en Julio Gambina (comp) *La globalización económico financiera. Su impacto en América Latina*, Ed. CLACSO, Buenos Aires.
- (1998) “Superioridad tecnológica, competencia y hegemonía”, en Ana Esther Ceceña (coordinadora) *La tecnología como instrumento de poder*, Ed. IIEC UNAM/ El Caballito, México.
- (1995) “Estados y empresas en la búsqueda de la hegemonía económica mundial”, en Ana Esther Ceceña (coordinadora) *La internacionalización del capital y sus fronteras tecnológicas*, Ed. El Caballito, México.
- (s/f) Estados Unidos. Reposicionamiento hegemónico hacia el Siglo XXI, en página web de la REGGEN <http://www.reggen.org.br/reggenes/>
- CEPAL (2014) *Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*, Santiago de Chile, mayo.
- (2013d) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional*, Santiago de Chile, octubre.
- (2013c) *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- (2013b) *Comercio internacional y desarrollo inclusivo Construyendo sinergias*, Santiago de Chile, abril.
- (2013a) *Panorama Social de América Latina 2012*, Santiago de Chile, enero.
- (2013) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable*, Santiago de Chile.
- (2012d) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y El Caribe 2011-2012*, Santiago de Chile, octubre.

- ___ (2012c) *Cambio Estructural para la igualdad*, Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, San Salvador, 27 al 31 de agosto, Santiago de Chile.
- ___ (2012b), *Integración Social en Centroamérica. Situación al 2012, tendencias y propuestas*, México.
- ___ (2012a) *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- ___ (2012) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2012. Las políticas ante las adversidades de la economía internacional*, Santiago de Chile, octubre.
- ___ (2011a) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. La región en la década de las economías emergentes*, Santiago de Chile.
- ___ (2011) *Estudio Económico de América Latina y El Caribe. Modalidades de inserción externa y desafíos de política macroeconómica en una economía mundial turbulenta*, Santiago de Chile, octubre.
- ___ (2010a) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio, Santiago de Chile.
- ___ (2010) *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- ___ (2009) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009. Crisis y espacios de cooperación regional*, Santiago de Chile
- ___ (2008b) *Crisis internacional y oportunidades para la cooperación regional*, Santiago de Chile, diciembre.
- ___ (2008a) *Sesenta años con América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile.
- ___ (2008) *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, Santiago de Chile.
- ___ (2007) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Tendencias 2008*, Santiago de Chile.
- ___ (2004) *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Santiago de Chile, junio.
- ___ (2003) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 2001-2002*, Santiago de Chile, marzo.
- ___ (2001a) *Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano. Una interpretación*, 14 de noviembre.
- ___ (2001) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000*, Santiago de Chile, marzo.
- ___ (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, agosto.
- ___ (1999) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe Edición 1998*, Santiago de Chile, marzo.
- ___ (1998) *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago de Chile, abril.
- ___ (1997) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 28 de noviembre.
- ___ (1996) *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, Santiago de Chile, julio.
- ___ (1995) *Población, equidad y transformación productiva*, Santiago de Chile, agosto.
- ___ (1994a) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, enero.
- ___ (1994) *La nueva integración regional en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)*, Santiago de Chile, junio.

- ___ (1992b) Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, agosto.
- ___ (1992a) *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, 1996.
- ___ (1992) *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*. 1992, Santiago de Chile, diciembre.
- ___ (1991) *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile, mayo.
- ___ (1990) *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y El Caribe productiva*, Santiago de Chile, marzo.
- ___ (1978) *Series históricas del crecimiento de América Latina*, Santiago de Chile.
- ___ (1976) *América Latina: relación de precios del intercambio*, Santiago de Chile.
- ___ (1965) *Contribución a la política de integración económica de América Latina*, Santiago de Chile, 20 de abril.
- ___ (1959m) *Informe sobre la marcha de los trabajos del programa de integración económica centroamericana desde el 10 de junio de 1958*, mayo.
- ___ (1959L) *Comisión Económica Para América Latina. Informe Anual* (9 de abril de 1958 - 23 de mayo de 1959), Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Nueva York.
- ___ (1959k) *Informe del segundo periodo de sesiones del Comité de Comercio*, 1 de junio.
- ___ (1959j) *Informe sobre la marcha de los trabajos relativos al inventario de la industria latinoamericana. Anexo VII. Fichas de establecimientos productores de bienes de capital en Colombia Chile y México*, 17 de abril.
- ___ (1959i) *Informe sobre la marcha de los trabajos relativos al inventario de la industria latinoamericana. Anexo VI. Fichas de establecimientos productores de bienes de capital en el Brasil*, 17 de abril.
- ___ (1959h) *Informe sobre la marcha de los trabajos relativos al inventario de la industria latinoamericana. Anexo V. Fichas de establecimientos productores de bienes de capital en la Argentina*, 17 de abril.
- ___ (1959g) *Informe sobre la marcha de los trabajos relativos al inventario de la industria latinoamericana. Antecedentes generales*, 17 de abril.
- ___ (1959f) *El Mercado Común Latinoamericano*, México, julio.
- ___ (1959e) *Consultas sobre Política Comercial. II. Reunión de Santiago de Chile (abril 1959) con una Nota de la Secretaría*, 20 de abril.
- ___ (1959d) *Consultas sobre Política Comercial. II. Reunión de Caracas, Venezuela (mayo de 1959) con una Nota de la Secretaría*, 10 de mayo.
- ___ (1959c) *Consultas sobre Política Comercial. Nota de la Secretaría*, 28 de marzo.
- ___ (1959b) *Posibles alternativas para el establecimiento del mercado regional latinoamericano. Informe de la Secretaria Ejecutiva*, 10 de enero.
- ___ (1959a) *Recomendaciones acerca de la estructura y normas del Mercado Común Latinoamericano. Informe que el Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano eleva a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina con el fin de que sea transmitido al segundo período de sesiones del Comité de Comercio*, 27 de febrero.
- ___ (1959) *Informe de la segunda reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales. Nota de la Secretaría*, 28 de marzo.

- ___ (1958g) *Planteamiento de los problemas del mercado regional (Informe preliminar)*, Santiago de Chile enero de 1958.
- ___ (1958f) *Distintas fórmulas para la integración económica de América Latina*, Santiago de Chile 26 de enero.
- ___ (1958e) *Sugestiones sobre el mercado regional latinoamericano*, Santiago de Chile, 20 de enero.
- ___ (1958d) *Algunos problemas del mercado regional latinoamericano*, Santiago de Chile, 25 de enero.
- ___ (1958c) *Compensación multilateral en una Unión de Pagos entre países latinoamericanos*, 10 de septiembre.
- ___ (1958b) *Principales objetivos y posibles características de una Unión de Pagos Latinoamericana*, 20 de septiembre.
- ___ (1958a) *Pagos del Comercio Interlatinoamericano (Redacción Provisional)*, 10 de septiembre.
- ___ (1958) *Bases para la formación del mercado regional latinoamericano. Informe de la primera reunión del Grupo de Trabajo*, Santiago de Chile, 11 de febrero.
- ___ (1957d) *Informe que el Grupo de Trabajo de Bancos Centrales sobre Régimen de Pagos Multilaterales eleva al Comité de Comercio de la CEPAL*. Nota de la Secretaría, 12 de julio.
- ___ (1957c) *Actividades de la CEPAL en materia de pagos y mercado regional en América Latina. Informe de la Secretaría Ejecutiva*, Santiago de Chile, 10 de julio.
- ___ (1957b) *Bases para el convenio-tipo sobre régimen de pagos*, 5 de abril
- ___ (1957a) *Compensación de saldos en el comercio interlatinoamericano*, 5 de abril.
- ___ (1957) “Informe del primer periodo de sesiones del Comité de Comercio de la Comisión Económica para América Latina, Santiago, 19-29 de noviembre de 1956” en *Los problemas actuales del Comercio interlatinoamericano*.
- ___ (1956d) *La Integración Económica de Centroamérica. Su evolución y perspectivas*, noviembre.
- ___ (1956c) *Informe del grupo de expertos sobre régimen de industrias centroamericanas de integración*, 23 de junio.
- ___ (1956b) *Los pagos y el mercado regional en el comercio interlatinoamericano. Análisis y recomendaciones*, Comité de Comercio, Primer periodo de sesiones, 13 de agosto.
- ___ (1956a) *Pagos y comercio en América Latina. Sus problemas actuales*, Comité de Comercio, Primer periodo de sesiones, 12 de agosto.
- ___ (1956) *Estudio del comercio interlatinoamericano*, ONU, abril.
- ___ (1955d) *Política comercial y libre comercio en Centroamérica*, agosto.
- ___ (1955c) *Análisis y perspectivas del comercio intercentroamericano*, 20 de julio.
- ___ (1955b), *Comisión Económica para América Latina: informe sobre el sexto período de sesiones*, Nueva York.
- ___ (1955a) *Estudio Económico de América Latina 1954. El estímulo de la demanda, las intervenciones y la aceleración del ritmo de crecimiento*, México.
- ___ (1955) *Introducción a la técnica de programación*, México.
- ___ (1954a) *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, Informe presentado a la cuarta reunión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA en Quintandinha, Brasil, ONU, Nueva York, noviembre.

- ___ (1954) Estudio del comercio interlatinoamericano y sus perspectivas. Zona Sur de América Latina
- ___ (1953) *Posibilidad de realizar operaciones multilaterales de compensación entre países latinoamericanos y europeos mediante las facilidades de la Unión Europea de Pagos*, por Robert Triffin, 6 de abril.
- ___ (1952d) *Informe de la Primera Reunión del Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano*, 28 de agosto.
- ___ (1952c) *Nota del Secretario Ejecutivo sobre los transportes en Centroamérica*. Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano. Primer Período de Sesiones, Tegucigalpa, Honduras, 23 de agosto de 1952.
- ___ (1952b) *Nota del Secretario Ejecutivo sobre integración económica y cooperación tecnológica*. Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano. Primer Período de Sesiones, Tegucigalpa, Honduras, 23 de agosto de 1952.
- ___ (1952a) *Nota del Secretario Ejecutivo sobre unificación de la nomenclatura arancelaria*. Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano. Primer Período de Sesiones, Tegucigalpa, Honduras, 23 de agosto de 1952.
- ___ (1952) *Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina sobre Integración y Reciprocidad Económica en Centroamérica*, Santiago.
- ___ (1951b) *Resolución. Desarrollo Económico en Centro América*. Cuarto período de sesiones de la CEPAL, 16 de junio
- ___ (1951a) *Problemas teóricos y prácticos al crecimiento económico. Informe presentado en 1951 al cuarto periodo de sesiones de la CEPAL*.
- ___ (1951) *Estudio Económico de América Latina 1949. Crecimiento desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico*, ONU, Nueva York.
- ___ (1950a) *Proyecto de resoluciones sobre desarrollo económico y política anticíclica*, Tercer Período de Sesiones Montevideo, Uruguay, 18 de junio.
- ___ (1950) *Tendencias del comercio internacional y de la política comercial en los países de la América Latina*, Comisión Económica para América Latina, Tercer Periodo de Sesiones, mayo.
- ___ (1949b) *Segundo periodo de sesiones Compensación Multilateral de Pagos Internacionales, Resolución del 10 de junio de 1949*.
- ___ (1949a) *Compensación Multilateral de Pagos Internacionales en América Latina*.
- ___ (1949) “El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”, Introducción al *Estudio Económico de América Latina 1948*. ONU, Nueva York, 1949.
- ___ (1948) *Informe del Primer Periodo de Sesiones de la Comisión Económica Para América Latina, celebrado del 7 al 25 de junio de 1948*, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social.
- Chamorro, (1957) *Discurso del Señor Pedro Ramón Chamorro, Gerente General del Banco Central del Paraguay, en la sesión inaugural de la reunión del “Grupo de Trabajo de Bancos Centrales sobre Régimen de Pagos Multilaterales”, celebrada en Uruguay del 29 de abril al 10 de mayo de 1957*, 29 de abril.

- Chávez, Hugo (2001) “III Cumbre de la AEC en Margarita. Chávez propone una integración bolivariana como alternativa al ALCA” *Periódico El Nacional*, Caracas, Venezuela, 12 de diciembre.
- Chomsky, Noam (1997) *El nuevo orden mundial (y el viejo)*, Ed. Crítica, Barcelona, 1997.
- Cohen Isaac (2003), “Sustitución de importaciones e integración económica en el desarrollo de Centroamérica (1950-1989)”, en Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampos y Rosemary Thorp (comps.) *Industrialización y estado en la América Latina: la leyenda negra de la posguerra*, FCE, México
- Combes, Maxime (2013) *Cómo descifrar la IX Conferencia ministerial de la OMC en Bali*, Sin Permiso, 15 de diciembre.
- Comisión del Acuerdo de Cartagena (1976) *Decisión 102. Cese para Chile de los derechos y obligaciones derivados del Acuerdo de Cartagena*, 30 de octubre.
- ___ (1971) *Decisión 46. Régimen uniforme de la empresa multinacional y reglamento de tratamiento aplicable al capital subregional*, Sexto Período de Sesiones Extraordinaria de la Comisión 9 - 18 de diciembre de 1971, Lima – Perú.
- ___ (1970a) *Decisión 24. Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías*, Tercer Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión 14-31 de diciembre de 1970, Lima – Perú.
- ___ (1970) *Decisión 22. Mecanismos y procedimientos para la armonización de políticas y coordinación de planes de desarrollo de los Países Miembros*, Tercer Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión 14-31 de diciembre de 1970, Lima – Perú.
- Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano (2006) *Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones*.
- Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio (1948) *Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Empleo, Celebrada en la Habana, Cuba, del 21 de noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948. Acta final y documentos conexos*, Estados Unidos, abril.
- Consejo Consultivo de la OMC (2004) *El futuro de la OMC. Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio*.
- Consejo de Asesores Económicos (CEA) (2013) *Economic Report of the President*, enero.
- ___ (2009) *Economic Report of the President*, enero.
- ___ (2006) *Economic Report of the President*, enero.
- ___ (2003) *Economic Report of the President*, enero.
- ___ (2000) *Economic Report of the President*, enero.
- ___ (1999) *Economic Report of the President*, enero.
- ___ (1995) *Economic Report of the President*, enero.
- ___ (1990) *Economic Report of the President*, enero.
- ___ (1980) *Economic Report of the President*, enero.
- ___ (1969) *Economic Report of the President*, enero.
- Consejo del Mercado Común (2005) *Integración y funcionamiento del Fondo Para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR*, 19 de mayo.
- ___ (2004b) *Decisión 45/04 Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR*, 16 de diciembre.
- ___ (2004a) *Decisión 49/04 Parlamento del MERCOSUR*, 16 de diciembre.

- (2004) *Decisión CMC 41/04: Foro Consultivo de municipios estados federados, provincias y departamentos del MERCOSUR*, 16 de diciembre.
- (2003b) *Decisión CMC 27/03 Fondos Estructurales*, 12 de diciembre.
- (2003a) *Decisión CMC 26/03 Programa de Trabajo 2004-2006*, 15 de diciembre.
- (2003) *Decisión CMC 11/03: Creación de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR*, 6 de octubre.
- Consejo de Ministros de la ALADI (2009) Resolución 70 (XV). *Directivas para la Conferencia de Evaluación y Convergencia*, 29 de abril
- Cooper, C.A. y Massell, B.F. (1965): "Towards a General Theory of Customs Unions for Developing Countries", *Journal of Political Economy*, Vol. 73, No. 5, octubre.
- Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (2002). *Por otro MERCOSUR con empleo para todos*, Cumbre Sindical 2002, Brasilia 5 y 6 de diciembre de 2002
- Coordinadores nacionales de la CELAC (2013) *Plan De Acción de la CELAC 2013*, IV Reunión de Coordinadores Nacionales de la CELAC, 10 de mayo.
- Cuba, Honduras, La India et. al. (2001) *Propuesta relativa a un acuerdo marco sobre trato especial y diferenciado*, 19 de septiembre.
- Cumbre Social por la Integración de los Pueblos (2006) *Manifiesto de Cochabamba. Declaración final de la Cumbre Social*, Cochabamba, 9 de diciembre.
- Cypher, James (2009) "¿Vuelta al siglo XIX? El auge de las materias primas y el proceso de "primarización" en América Latina" en *Foro Internacional*, vol XLIX, N° 1, 2009, El Colegio de México. México
- Da Motta Veiga, Pedro y Sandra Ríos (2007) O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas, CEPAL, julio.
- Dave, Richards, et. al. (2009) *Las políticas de comercio de la UE. ¿son instrumentos de desarrollo?: Cuaderno de análisis temático*. Reading International Solidarity Centre. Inglaterra.
- De Castro, Sergio et.al. (1973) *El ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*, Centro de Estudios Políticos, Chile, 1992.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas (DAES/UN) (2013) *World Economic Situation and Prospects. Monthly Briefing*, 14 de agosto.
- (2010) *Estudio Económico y Social Mundial, 2010. Nuevos instrumentos para el desarrollo mundial. Sinopsis*, Nueva York.
- De la Ossa, Álvaro (2003) "Cooperación e integración entre gobiernos en Centroamérica", *Nueva Sociedad* N° 186, julio-agosto, Venezuela.
- De Sousa Santos, Boaventura (2013) "El euro fue una de las formas por las que el neoliberalismo entró en Europa", entrevista por Ana Pardo de Vera, periódico web *Publico.es*, 15 de julio.
- Di Filippo, Armando (2001) Globalización e integración en América Latina. Las formas periféricas del capitalismo y de la democracia, Conferencia dictada en el Institut des Hautes Études de L'Amérique Latine, Université de la Sorbonne Nouvelle, Paris III, diciembre de 2001, tomado de www.difilippo.cl.
- (1995) "Transnacionalización e integración productiva en América Latina", *Revista de la CEPAL* N° 57, diciembre.
- Dos Santos, Theotonio (2012) "Crisis estructural y crisis de coyuntura en el capitalismo contemporáneo" en *Estados Unidos: más allá de la crisis*. Ed. CLACSO, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UAEM y Siglo XXI Editores

- ____ (1999) “La cuestión de las ondas largas” en Estay, Jaime, Alicia Girón, Osvaldo Martínez (coordinadores) *La globalización de la economía mundial. Principales dimensiones en el umbral del siglo XXI*, Ed. Porrúa, México.
- ____ (1970) “The Structure of Dependence” *The American Economic Review*, Vol. 60, No. 2, American Economic Association, mayo.
- Durán, José y Raúl Maldonado (2005) *América Latina y el Caribe: la Integración regional en la hora de las definiciones*, CEPAL, diciembre
- Durán, José y Vivianne Ventura-Díaz (2003) *Comercio intrafirma: concepto alcance y magnitud*, Serie Comercio Internacional 44, CEPAL, Chile, diciembre.
- Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa (2011) *La integración europea en la encrucijada: profundizar la democracia para lograr la estabilidad, la solidaridad y la justicia social. EuroMemorandum 2012*, septiembre.
- Eiteman y Stonehill (1992) *Las Finanzas de las Empresas Multinacionales*. Ed. Addison-Wesley Iberoamericana, EE.UU.
- Estay, Jaime (2012) “El neodesarrollismo a más de dos décadas de ‘Transformación Productiva con Equidad’: balance y reformulaciones”, en Jairo Estrada (coordinador) *La crisis capitalista mundial y América Latina*, Ed. CLACSO, Argentina, 2012
- ____ (2006) Raúl Prebisch, en *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, Emir Sader (coord.) Ed. Laboratorio de Políticas Públicas y Ed. Boitempo, Brasil.
- ____ (2003) “ALCA. El paraíso de los inversionistas”, en *Alternativas Sur*, Vol. II, 2003-1, España.
- ____ (2000a) “La ALADI en la integración latinoamericana” en Jaime Estay (coordinador) *La nueva integración económica de América Latina y el Caribe. Balance y perspectivas en el cambio de siglo*, Ed. AUNA, BUAP y Universidad Nicolaíta, México,
- ____ (2000) “La globalización financiera. Una revisión de sus contenidos e impactos” en *Subdesarrollo, mercado y deuda externa. Paradojas de la economía mexicana*, José Ibáñez (coord.), Universidad Iberoamericana, 2000. Pp. 9 a 238.
- ____ (1999) “La ALADI ante la nueva integración latinoamericana” en Salvador Rodríguez y Alfredo Guerra-Borges (compiladores) *El desarrollo de América Latina y los procesos de integración subregional*, IIEC-UNAM, México.
- ____ (1996) *Pasado y presente de la deuda externa de América Latina*, Ed. IIEC-UNAM, México.
- ____ (1994) “La concepción inicial de Raúl Prebisch y sus transformaciones”, en *La teoría social latinoamericana* (Tomo II), Rui Mauro Marini y Márgara Millán (coordinadores), Ed. El Caballito, México, noviembre.
- ____ (1990) *La concepción general y los análisis sobre la deuda externa de Raúl Prebisch*, Editorial Siglo XXI, México, noviembre.
- Fernández, Fernando 1996 “La CEPAL y el neoliberalismo. Entrevista a Fernando Fajnzylber”, en *Revista de la CEPAL* N° 52, abril 1994
- Fernández García, José (1999) “La economía mundial desde la perspectiva del ciclo largo: algunas reflexiones”, en Jaime Estay, Alicia Girón y Osvaldo Martínez (coordinadores) *La globalización de la economía mundial. Principales dimensiones en el umbral del siglo XXI*, Ed. Porrúa, México.
- Ferrer, Aldo (1997) “El Mercosur: entre el Consenso de Washington y la integración sustentable”, *Comercio Exterior*, mayo.

- Fiori, José Luís (1997) "Globalização, hegemonia e império", en María da Conceição Tavares y José Luís Fiori (organizadores) *Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização*, Editora Vozes, Brasil.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2013a) *Perspectivas de la Economía Mundial. Actualización de las proyecciones centrales. Dolores de crecimiento*, 9 de julio.
- (2013) *IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*, agosto.
- (2011) *Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional*.
- (2007b) *Perspectivas de la Economía Mundial*, octubre.
- (2007a) *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril.
- (1994) *Estadísticas Financieras Internacionales. Anuario*.
- (1992) *Estadísticas Financieras Internacionales. Anuario*.
- (1990) *Estadísticas Financieras Internacionales. Anuario*.
- Fortín, Carlos (1988). "Perspectivas políticas de la deuda latinoamericana", en Stephany Griffith-Jones (compiladora). *Deuda externa, renegociación y ajuste en América Latina*. Lecturas del Trimestre Económico N° 61, Ed. F.C.E., México
- Frank, André Gunder (2003) "Tigre de papel, dragão de fogo" en Dos Santos, Theotonio *Os impasses da globalização*, Ed Sao Paulo: Loyola-PUC-REGGEN, Brasil.
- (1998) *ReOrient. Global economy in the Asian Age*, Editorial de la Universidad de California, Estados Unidos
- Freeman, C. (1987) "Technological Innovations, Diffusion and Long Cycles of Economic Development", en T. Vasko (ed.), *The Long-Wave Debate*, Pringer-Verlag, Berlín.
- Furtado, Celso (1976) *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*, Ed. Siglo XXI.
- Galbraith, John K. [1954], *El crac del 29*, Ariel, España 1989.
- Gambina, Julio (2002) Los rumbos del capitalismo, la hegemonía de Estados Unidos y las perspectivas de la clase trabajadora, en Ana Esther Ceceña y Emir Sader (coordinadores) *La Guerra Infinita: Hegemonía y terror mundial*, Ed. CLACSO, Argentina.
- Gandarilla Salgado, José Guadalupe (2006) América Latina en la conformación de la economía-mundo capitalista: las transferencias de excedente en el tiempo largo de la historia y en la época actual, en Bettina Levy (coord.) *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*, Ed. CLACSO, Argentina.
- Gandásegui, Marco y Dídimo Castillo (2010) "Introducción" en Marco Gandásegui, y Dídimo Castillo *Estados Unidos. La crisis sistémica y las nuevas condiciones de*
- Garrido Carrasco, Jannete (2008) "El nuevo regionalismo: características y diferencias" *ALAI, América Latina en Movimiento*, junio.
- Gobierno de Brasil (2003) *Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común - Objetivo 2006*, 17 de junio.
- Gobiernos de Argentina y Brasil (1988) *Protocolo N° 21: Industria Automotriz*.
- Gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela (1976) *Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena*, 5 de octubre.
- Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (1988) *Convenio para el Establecimiento del Fondo Latinoamericano de Reservas*, 10 de junio.
- (1997) *Protocolo de Sucre*, 25 de junio.
- (1996) *Protocolo Modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*, 28 de mayo.

- ___ (1979b) *Instrumento Constitutivo del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo Andino*, 12 de noviembre.
- ___ (1979a) *Tratado Constitutivo del Parlamento Andino*, 25 de octubre.
- ___ (1979) *Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*, 28 de mayo.
- ___ (1976) *Convenio para el establecimiento del Fondo Andino de Reservas*, 12 de noviembre.
- Gobiernos de Cuba y Venezuela (2005) *Declaración Final de la Primera Reunión Cuba-Venezuela para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas*, 28 de abril.
- Gobiernos de la CARICOM (1973) *Caribbean Investment Corporation Act*, 13 de septiembre.
- Gobierno de Uruguay (2005) “Somos MERCOSUR. Presidencia Pro-Témpore del MERCOSUR de Uruguay”, en *Diálogo Revista de la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades*, Buenos Aires, agosto.
- Gobiernos de Centroamérica (1991) *Protocolo de Tegucigalpa a la carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)*, 13 de diciembre.
- ___ (1962) *Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)*, 12 de diciembre.
- ___ (1960a) *Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica*, 13 de diciembre.
- ___ (1960) *Tratado General de Integración Económica Centroamericano*, 13 de diciembre.
- ___ (1959) *Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación*, 1 de septiembre.
- ___ (1958a) *Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración*, 10 de junio.
- ___ (1958) *Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana*, 10 de junio.
- ___ (1951) *Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (Carta de San Salvador)*, 14 de octubre
- Gobiernos de Honduras, Guatemala y El Salvador (1960) *Tratado de Asociación Económica*, Guatemala, 6 de febrero.
- Gobiernos de los países y territorios signatarios del Caribe (1973a) *Tratado que establece la Comunidad del Caribe (Tratado de Chaguaramas)*, 4 de julio.
- ___ (1973) *The Georgetown Accord*, abril.
- Gobiernos de los territorios signatarios del Caribe (1968) *Convenio constitutivo de la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA)*.
- Gobiernos de Venezuela, Cuba, Bolivia y Nicaragua (2008) *Convenio Constitutivo del Banco del ALBA*, 5 de noviembre.
- ___ (2007) *Tratado Energético del ALBA*, 29 de abril.
- Gobiernos de Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Ecuador y Honduras (2009) *Tratado Constitutivo del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)*, 17 de octubre.
- González Casanova, Pablo (1998) “La explotación global” en revista *Memoria* No. 116, octubre, México.
- ___ (1989) “La crisis del Estado y la lucha por la democracia en América Latina”, Nueva Sociedad N° 104, Noviembre-Diciembre, Venezuela.

- Grien, Raúl (2005) “¿La desintegración económica de América Latina?” *El País*, 8 de diciembre.
- ___ (1994) *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, Ed. FCE, México.
- Grunwald, Joseph, Miguel Wionczek y Martin Carnoy (1972) *La integración económica latinoamericana y la política de Estados Unidos*, CEMLA, México.
- Grupo de los Veinte (G-20) (2013) *G20 Leaders’ Declaration. Saint Petersburg Summit*, San Petersburgo, Rusia, 6 de septiembre.
- ___ (2012a) *The Los Cabos Growth and Jobs Action Plan*, Los Cabos, México 18 y 19 de junio.
- ___ (2012) *Declaración de Líderes del G20*, Los Cabos, México 18 y 19 de junio.
- ___ (2011a) *The Cannes Action Plan for Growth and Jobs*, 3 y 4 de noviembre.
- ___ (2011) *Cannes Summit Final Declaration. “Building our Common Future: Renewed Collective Action for the Benefit of all”*, 3 y 4 de noviembre.
- ___ (2010a) *The G20 Seoul Summit Leaders’ declaration*, 11 y 12 de noviembre de 2010.
- ___ (2010) *The G-20 Toronto Summit Declaration*, 26 y 27 de junio.
- ___ (2009b) *Leaders’ Statement the Pittsburgh Summit September 24-25 2009*, Pittsburgh 26 de septiembre.
- ___ (2009a) *Progress report on the actions of the London and Washington G20 Summits*, 5 de septiembre.
- ___ (2009) Cumbre de Londres. Declaración de los líderes. 2 de abril.
- ___ (2008) *Declaration. Summit On Financial Markets And The World Economy November 15, 2008*, Washington, noviembre
- Gudynas, Eduardo (2005) *El “regionalismo abierto” de la CEPAL: insuficiente y confuso*, Programa de las Américas, International Relations Center, Silver City, NM, Estados Unidos, septiembre,
- Guerra-Borges, Alfredo (2011) “El saber de la experiencia, integración latinoamericana, los primeros años” en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVII, N° 24, junio.
- ___ (2001) “¿Tiene futuro la integración de América Latina? en *Problemas del Desarrollo* Vol. 32 N° 137, IIEC-UNAM
- ___ (1998a) “Reflexiones críticas y propositivas sobre regionalismo abierto en América Latina”, *Pensamiento Propio*, Nueva Época N° 8, año 3, octubre-diciembre
- ___ (1988) *Desarrollo e integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas*, CRIES-UNAM-Ed., de Cultura Popular, México.
- ___ (1996) “El sistema regional de pagos en Centroamérica 1961-1992 y la cooperación financiera de la comunidad europea”, en *La integración económica centroamericana ante el reto de la globalización*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Nicaragua.
- ___ (1991) *La integración de América Latina y El Caribe*, IIEc-UNAM, México.
- Guillén, Héctor (2007) “De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina”, *Comercio Exterior*, Vol. 57, N° 4, abril.
- Gwartney, James, Robert Lawson y Joshua Hall (2013) *Economic Freedom of the World 2013 Annual Report*. Fraser Institute
- Herrera Felipe, José Antonio Mayobre, Raúl Prebisch y Carlos Sanz de Santamaría (1965) *Proposiciones para la creación del Mercado Común Latinoamericano*, Versión circulada para el undécimo período de sesiones de la CEPAL, mayo.

- Herrera, Felipe (1973) "La tarea inconclusa: América Latina integrada", *Estudios Internacionales*, Vol. 6, N° 21, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.
- Hobsbawm, Eric (1994) *Historia del siglo XX*, Ed. Grijalvo Mondadori, Barcelona, 1995.
- Inchauspe, María Eugenia (2010) *Integración Productiva en el MERCOSUR: ¿Nueva agenda de cooperación regional?*, Documento de Trabajo N° 53, Área de Relaciones Internacionales, FLACSO-Argentina.
- ILPES (1967) *La brecha comercial y la integración latinoamericana*, Siglo XXI editores, México.
- Jacqué, Jean-Paul (1998), "Aspectos institucionales y jurídicos de la integración", Centro de Formación para la Integración Regional, Uruguay.
- Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y El Caribe (2014) Plan de acción de la CELAC 2014, La Habana, 29 de enero.
- (2011c) *Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*, Venezuela, 3 de diciembre.
- (2011b) *Plan de Acción de Caracas 2012*, Venezuela, 3 de diciembre.
- (2011a) *Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC*, Venezuela, 3 de diciembre.
- (2011) *Declaración de Caracas. "En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia. Hacia el Camino de Nuestros Libertadores"*, Venezuela, 3 de diciembre.
- (2010a), *Declaración de Cancún*, Cumbre de la Unidad, Cancún, México, 23 de febrero.
- (2010), *Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe*, Cumbre de la Unidad, Cancún, México, 23 de febrero.
- (2008) *Declaración de Salvador, Bahía*, Cumbre de América latina y el Caribe sobre Integración y desarrollo – CALC, Bahía, Brasil, 17 de diciembre de 2008.
- Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM (2001) *Tratado de Chaguaramas revisado por el que se establece la Comunidad del Caribe con inclusión del Mercado y la Economía Únicos de la CARICOM*, 5 de julio.
- (1989) *Grand Anse declaration and work programme for the advancement of the integration movement*, julio.
- Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA-TCP (2009) *Declaración de la VII cumbre del ALBA-TCP*, Cochabamba, Bolivia, 17 de octubre de 2009
- (2008a) *Declaración Conjunta III Cumbre Extraordinaria*, Caracas, Venezuela, 26 de noviembre de 2008
- (2008) *Acta fundacional del Banco del ALBA*, Caracas, Venezuela, 26 de enero.
- Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (2007) *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, Diario Oficial de la Unión Europea, 17 de diciembre.
- Jefes de Gobierno del Caribe (1967) *Resolución aprobada por la cuarta conferencia de jefes de gobierno sobre integración regional*, octubre.
- Johnson, Harry (1965) "An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining, and the Formation of Customs Unions" *The Journal of Political Economy*, Vol. 73, No. 3, junio.
- (1960a) "The Economic Theory of Customs Union", *Pakistan Economic Journal*.

- (1960) "The Cost of Protection and the Scientific Tariff", *Journal of Political Economy*.
- (1957) "Discriminatory Tariff Reduction: a Marshallian Analysis", *Indian Journal of Economics*, Julio.
- Kaplan, Marcos (1996) *El Estado Latinoamericano*, Ed. UNAM, México
- (1979) "Crisis de la integración, integración de la crisis", *Comercio Exterior*, Vol. 29 N° 1, enero.
- Kindleberger, Charles P. (1978) *Manías, pánicos y cracs. Historia de las crisis financieras*, Editorial Ariel, España 1991.
- (1973) *La crisis económica, 1929-1939*, Critica, España, Grijalbo, 1985.
- Katz, Claudio (2011) *Bajo el imperio del capital*, Ed. Espacio Crítico. Centro de Estudios, Colombia.
- (2001) "Desequilibrios y Antagonismos de la Mundialización", *Realidad Económica* N° 178, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), febrero-marzo, Argentina.
- Kennedy, Paul (1998) *Auge y Caída de las Grandes Potencias*, Plaza y Janés, España.
- Keohane, Robert (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press.
- Kondratiev, Nikolai (1928) *Los ciclos largos de la coyuntura económica* IIEc, UNAM (1992), Luis Sandoval Ramírez, introducción y traducción, México.
- (1926) "Los grandes ciclos de la vida económica", en Haberler, Gottfried. *Ensayos sobre el ciclo económico*, FCE, México, 1944.
- Kuwayama, Mikio (1999) *Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: survey of the literature*, CEPAL, Santiago, Chile, Serie Comercio Internacional N° 4, diciembre
- Lerner, Daniel (1958) *The Passing of Traditional Society. Modernizing the Middle East*. The Free Press of Glencoe.
- Levi, Maurice (1997) *Finanzas Internacionales. Un estudio de los mercados y de la administración financiera de empresas multinacionales*, Ed. Mc Graw Hill, Colombia.
- Linder, Staffan Burestanm (1977) "Uniones aduaneras y desarrollo económico" en Andic, S. y S. Teitel (selección) *Integración Económica*, FCE, Lecturas 19, México.
- Lipset, Seymour (1959) "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review* 53, marzo.
- y Neil J. Smelser (1966) *Social Structure and Mobility in Economic Development* Aldine Publishing Company, Chicago.
- Lipsey, Richard (1960) "The Theory of Customs Unions: a General Survey", *Economic Journal*, septiembre.
- (1957) "Trade Diversion and Welfare", *Economica*, XXIV, febrero.
- Lorenzo, Natividad (2006) *Situación actual y perspectivas del Mercosur*, Nota técnica NT/03/06, Fundación CILAE, julio, España.
- Love, Joseph L. (1996) "Economic Ideas and Ideologies in Latin America Since 1930", Leslie Bethel (comp.), *The Cambridge History of Latin America*, Vol. 6, Part 1, 1930 to the present, Cambridge University Press.
- MacEwan, Arthur (1990) *Deuda y desorden. Inestabilidad económica internacional y ocaso del imperio estadounidense*, Ed. Siglo XXI, México, 1992.

- Maddison, Angus (1987) "Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies: Techniques of Quantitative Assessment", *Journal of Economic Literature*, junio, Vol. XXV.
- (1985) *Dos crisis: América y Asia 1929-1938 y 1973-1983*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Magariños Gustavo (2006) *Integración Económica Latinoamericana. Proceso ALALC/ALADI. 1950-2000, Tomo I*. ALADI.
- (1991) "Evolución de la integración en el marco de la ALADI", *Integración Latinoamericana*, marzo.
- (1973) "La ALALC: experiencia de una evolución de once años", en *Revista de la Integración* N° 12, enero.
- (1972) "La inversión extranjera y la integración latinoamericana", en Karl-Heinz Stanzick y Horacio H. Godoy (Editores) *Inversiones extranjeras y transferencia de tecnología en América Latina*, Ed. ILDIS y FLACSO, Santiago de Chile.
- Magariños, Mateo (1973) "La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: esperanzas, frustraciones y perspectivas de la integración iberoamericana", en *Derecho de la Integración*, N° 14, BID/INTAL.
- Majone, Giandomenico (2012) *La Unión Europea y la crisis financiera global: ¿el fracaso de la gobernanza supranacional?*, Fundación Konrad Adenauer.
- Maldonado, Raúl (2003) *Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Serie Comercio Internacional N° 25, Santiago de Chile, agosto.
- Mandel, Ernest (1980) *Las ondas largas del desarrollo capitalista, La interpretación marxista*. Ed. Siglo XXI, España, 1986.
- Marichal, Carlos (1988) *Historia de la deuda externa de América Latina*, México, Alianza América.
- Martin, Hans-Peter y Harold Schuman (1996), *The Global Trap. Globalization & the Assault on Democracy & Prosperity*. Zed Books Ltd., Nueva York.
- Martín, Iván. (1999): "El Sistema Generalizado de Preferencias: las razones de una frustración", *Boletín Económico de Información Comercial Española*, N° 2605 (1 de febrero).
- Martins, Carlos (2012) "Premisas teóricas y metodológicas para el análisis de las coyunturas", en *Estados Unidos: más allá de la crisis*. Ed. CLACSO Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UAEM Siglo XXI Editores.
- (2011) *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*, Ed. Boitempo, Brasil.
- (2007) "Los impasses de la hegemonía de Estados Unidos. Perspectivas para el siglo XXI", en *Crisis de hegemonía de Estados Unidos*, Ed. CLACSO y Siglo XXI, Marco A. Gandásegui (coord.), México.
- McNamara, Kathleen (2006) "Managing the Euro", en J. Peterson y M. Shackleton (eds.), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Mazzei, Umberto (2014) "OMC: La agenda después de Bali", *ALAI, América Latina en Movimiento*, 6 de febrero.
- Mead D. C. (1968) "The distribution of gains in Custom's Unions between developing countries", *Kyklos*, vol. XXI.
- Meade, James (1955) *The Theory of Customs Unions*, North Holland Publishing Company, Amsterdam.

- ___ (1953) *Problems of Economic Unions*, Univ. of Chicago Press, Chicago
- Medina Valdés, Zoe (2012) “La equidad en la concepción neoestructuralista del desarrollo latinoamericano”, *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, Universidad de Málaga, España, julio.
- Medvédev, Dmitry (2009) *Russian Proposals to the London Summit (April 2009)*, 16 de marzo
- Meier, G. M. (1960) “Effects of a Custom Union on Economic Development”, en *Social and Economic Studies*.
- Meller, Patricio (1993) “Ajuste y reformas económicas en América Latina: Problemas y experiencias recientes”, *Pensamiento Iberoamericano* N° 22/23, Tomo II, Madrid, junio.
- Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y El Caribe (2009) *Proyecto de Plan de Acción de Montego Bay*, Jamaica, 6 de noviembre.
- Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI (1994) *Protocolo Interpretativo del Artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980*, 13 de junio.
- Ministros de Relaciones Exteriores de la CALC y el Grupo de Río (2010a) *Programa de Trabajo de Caracas para la implementación del Plan de Acción de Montego Bay 2010-2011*, 3 de julio.
- ___ (2010) *Declaración Ministerial de Caracas*, 3 de julio.
- Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina (1997) *Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre elecciones directas y universales de sus representantes*, 23 de abril.
- Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la ALBA-TCP (2007) *Memorándum de Entendimiento entre la República de Bolivia, la República de Cuba, la República de Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela para la creación del Banco del Alba*, Caracas, Venezuela, 6 de junio.
- Miembros de la OMC (1994) *Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial Del Comercio*, Marrakech, 15 de abril.
- Mikesell, Raymond (1994) *The Bretton Woods Debates: a Memoir*, Essays in International Finance N° 192, marzo, Princeton University, Estados Unidos.
- Mondelli, Marcelo (2010) “Críticas y desafíos para la integración regional sudamericana en el siglo XXI. ¿Cómo explicar la continuidad del regionalismo abierto en la integración económica”, en Pablo Andrade (compilador) *La pobreza en América Latina: ¿Una dimensión olvidada de la integración económico regional?*, Ed. CLACSO, Argentina.
- Moore, Mike (2002) *Discurso de despedida ante el Consejo General de la OMC*, 31 de julio, internet.
- ___ (2001a) *Promoting openness, fairness and predictability in international trade for the benefit of humanity*, discurso ante la reunión sobre comercio internacional de la Unión Interparlamentaria, Ginebra, 8 de junio.
- ___ (2001) *The WTO and developing countries: priorities for negotiations*, discurso ante la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, Berlín, 23 de abril.
- ___ (2000a) *In praise of the future national*, Press Club, New Zealand, 14 de Agosto.
- ___ (2000) *Moore urges trade package for poorest countries*, Washington, D.C., 13 de abril.
- Morales, Evo (2006) *Contribución y Suscripción de la República de Bolivia a la Declaración Conjunta firmada en La Habana, el 14 de Diciembre del 2004, entre*

- los Presidentes del Consejo de Estado de la República de Cuba y de la República Bolivariana de Venezuela*, 14 de diciembre.
- Moreno Federico (1966) “La cooperación financiera en la ALALC base de la integración regional”, *Revista Universidad EAFIT* Vol. 2 N°4.
- Müllerleile, Christoph (1995) *El Caricom en la Integración de los Estados Caribeños*.
- National Bureau of Economic Research (2012) *US Business Cycle Expansions and Contractions*, 23 de abril.
- Noriega, Guillermo (1992) *Breve Historia del Mercado Común Centroamericano y su situación y funcionamiento durante la crisis de de la década de 1980*, Integración Latinoamericana (179), INTAL.
- Ocampo, José Antonio (2000) *Pasado, presente y futuro de la integración regional*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013a) *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil. Una generación en peligro. Resumen Ejecutivo*, Ginebra, mayo.
- ___ (2013) *World of Work Report 2013. Repairing the economic and social fabric*, Ginebra
- ___ (2010) *Recovery and growth with decent work Report of the Director-General. Labour Conference, 99th Session, 2010*. Ginebra.
- ___ (2008) *World of Work Report 2008. Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*, Ginebra.
- O’Neil, Jim (2001) *Building Better Global Economic BRICs*, Global Economics Paper No: 66, Goldman Sachs, 30 de noviembre.
- OIT/OCDE (2011) *Short-term employment and labour market outlook and key challenges in G20 countries A statistical update for the G20 Meeting of Labour and Employment Ministers*, Paris, 26 y 27 de septiembre.
- Organización Mundial de Comercio (2013) *Informe sobre el Comercio Mundial 2013. Factores que determinan el futuro del comercio*, 18 de julio.
- ___ (2011) *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*, julio.
- ___ (2008) *Informe sobre el Comercio Mundial 2007. Seis decenios de cooperación comercial multilateral: ¿Qué hemos aprendido?*, Ginebra.
- ___ (2001a) *Cuestiones y Preocupaciones Relativas a la Aplicación, decisión del 14 de noviembre de 2001*, Conferencia Ministerial. Cuarto período de sesiones, Doha, 9 - 14 de noviembre de 2001, Ginebra, 20 de noviembre.
- ___ (2001) *Declaración Ministerial correspondiente al Cuarto período de sesiones*, Doha, 9 - 14 de noviembre de 2001. Ginebra.
- ___ (1994) *Entendimiento relativo a la interpretación del Artículo XXIV del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1998) *Multilateral Agreement on Investment: Consolidated Text and Commentary*, Internet.
- Ornelas, Raúl (2012) “La crisis capitalista, ¿fin de la hegemonía estadounidense? Un estudio desde la competencia entre empresas transnacionales”, en *Foro Internacional 207*, Volumen LII - Número 1, El Colegio de México, México.
- ___ (2002a) “Globalización y Hegemonía: elementos para una crítica del pensamiento dominante” en José Luis Calva (coord.) *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*, Tomo I, México.

- (2002) “Las empresas transnacionales y el liderazgo económico mundial Balance y perspectivas”, en Ana Esther Ceceña y Emir Sader (Coordinadores) *La Guerra Infinita; Hegemonía y terror mundial*, Ed. CLACSO, Argentina.
- (1995) La inversión en desarrollo tecnológico como elemento del liderazgo económico internacional. Algunas tendencias de la interacción estados-empresas, en Ana Esther Ceceña (coordinadora) *La internacionalización del capital y sus fronteras tecnológicas*, Ed. El Caballito, México.
- Ortiz, Guillermo (2003) “La fatiga de la reforma”, *Revista Finanzas & Desarrollo*, septiembre.
- Osorio, Jaime (2003) “El neoestructuralismo y el subdesarrollo”, *Nueva Sociedad* N° 183, Venezuela, febrero.
- Ovsejevich, Luis (1964) *Mercado común. Con especial referencia a la cooperación e integración económica internacional. Separata de la enciclopedia jurídica OMEBA*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires.
- Países Europeos Firmantes (1951), *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea Del Carbón y Del Acero*.
- Palazuelos, Enrique (1998) *La globalización financiera. La internacionalización del capital financiero a finales del siglo XX*, Ed. Síntesis, España.
- Paolillo, Felipe (1968) “Repartición de competencias y poderes entre la ALALC y los Estados miembros”, en *Derecho de la Integración* N° 2, INTAL, 1968.
- Pardo, Guillermo (1974) “Comentario al nuevo Estatuto de la inversión Extranjera en Chile”, *Revista Comercio Exterior*, México octubre.
- Partes Contratantes (1947) *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947)*.
- Peña, Enrique (2014) “Firma Peña protocolo adicional al acuerdo de la Alianza del Pacífico”, *El Financiero*, México, 10 de Febrero.
- Perroux, François (1967) “¿Quién integra? ¿En beneficio de quien se realiza la integración?”, en *Revista de la integración* N° 1, noviembre, “Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Argentina.
- Pinto, Anibal (1969) “El pensamiento de la CEPAL y su evolución” en *América Latina. Una visión estructuralista*, selección y prólogo de José Valenzuela, Ed. Facultad de Economía, UNAM, México, 1991
- Pinheiro Guimarães, Samuel (2012) *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* v.1, n.1. enero.
- Pizarro, Ramiro (1999) *Comparative Analysis of regionalism in Latin America and Asia-Pacific*, CEPAL, Serie Comercio Internacional N° 6, diciembre.
- Pollock, David, Daniel Kerner y Joseph L. Love (2001) Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL en *Revista de la CEPAL* N° 75
- Prebisch, Raúl (1960) *Declaraciones del señor Raul Prebisch, Director Principal de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) al inaugurarse en Montevideo, el 12 de enero de 1960, la reunión de representantes de Bancos Centrales que estudiará el sistema de pagos y créditos para la zona de libre comercio*, 13 de enero.
- (1959) *Palabras del Sr. Raul Prebisch, pronunciadas en la sesión plenaria del ECOSOC el 7 de julio de 1959*, Naciones Unidas.
- Presidente de la Conferencia de Evaluación y Convergencia (2011) *Informe del Presidente de la Conferencia de Evaluación y Convergencia sobre el Estado de Implementación de las Resoluciones 70 (XV) Y 71 (XV)*, ALADI, 5 de agosto.

Presidentes de América (1967) *Declaración de los Presidentes de América*. Reunión de Jefes de Estado Americanos, Punta del Este, Uruguay, 12 al 14 de abril de 1967.

Presidentes de América del Sur (2008) *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Brasilia, Brasil, 23 de mayo.

___ (2007a) *Decisiones del diálogo político entre los jefes de estado y de gobierno*. Isla de Margarita, Venezuela, 16 de abril.

___ (2007) *Declaración de Margarita. Construyendo la integración energética del sur*. Isla de Margarita, Venezuela, 16 de abril.

___ (2006) *Declaración de Cochabamba. Colocando la piedra fundamental para una Unión Sudamericana*, 9 de diciembre.

___ (2005) *Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria*, Reunión de Presidentes y Jefes de Gobierno de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, 20 de septiembre de 2005.

___ (2004) *Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*, III Cumbre Presidencial Sudamericana, Cusco, 8 de diciembre de 2004.

___ (2000) *Declaración de Brasilia, Reunión de Presidentes de América del Sur*, Brasilia, 1 de septiembre de 2000.

Presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (1991) *Tratado de Asunción*.

Presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay (1986) *Argentina-Brasil-Uruguay: Comunicado conjunto*, 29 de julio.

Presidentes de Argentina y Brasil (2004) *Acta de Copacabana*, 16 de marzo.

___ (2003a) *Consenso de Buenos Aires*, 16 de octubre.

___ (2003) *Comunicado de prensa conjunto de los presidentes Duhalde y Lula, dado en Brasilia el 14 de enero de 2003*, 14 de enero.

___ (1990) *Acta de Buenos Aires*, 6 de julio.

___ (1988) *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil*, 29 de noviembre.

___ (1986) *Acta para la Integración Argentino Brasileña*, 29 de julio, Argentina.

___ (1985) *Declaración de Iguazú*, 30 de noviembre, Foz de Iguazú.

Presidentes de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú (1969) *Acuerdo de Cartagena (Pacto Andino)- Acuerdo de Integración Subregional*, 26 de mayo.

Presidentes de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela (2012) *Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento*, 7 de febrero de 1968.

___ (1996) *Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) / Protocolo de Trujillo*.

___ (1968) “Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento”, en *Derecho de la Integración* N° 3, octubre, INTAL, Argentina, 7 de febrero.

Presidentes de Centroamérica (1992) *Convenio del Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia*, 10 de diciembre.

___ (1991) *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)*, 13 de diciembre.

Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (1990b) *Plan de Acción Económico de Centroamérica*, 17 de junio.

___ (1990a) *Declaración de Antigua*, 17 de junio.

___ (1990) *Declaración de Montelimar*, 3 de abril.

Presidentes de Cuba, Haití y Venezuela (2007) *Convenio Marco de Cooperación ALBA-Haití Bolívar, Petión, Martí*, 29 de abril.

Presidentes de Cuba, Venezuela y Bolivia (2006) *Comunicado Conjunto de los mandatarios de Cuba, Venezuela y Bolivia*, 29 de abril.

Presidentes de Cuba, Venezuela y Bolivia (2006a) *Acuerdo Para La Aplicación de La Alternativa Bolivariana Para los Pueblos de Nuestra América y El Tratado de Comercio de Los Pueblos*, 29 de abril.

Presidentes de Chile, Colombia y Venezuela, y representantes presidenciales de Ecuador y Perú (1966) *Declaración de Bogotá*, 16 de agosto.

Presidentes de la Alianza del Pacífico (2014a) *Declaración de Cartagena de Indias*, 10 de febrero.

___ (2014) *Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, 10 de febrero.

___ (2013) *Declaración de Cali*, Cali, Colombia, 23 de mayo.

___ (2012) *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, Paranal-Antofagasta, Chile, 6 de junio.

___ (2011) *Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico*. Cumbre de Lima para la Integración Profunda. Lima 28 de abril.

Presidentes de la Comunidad Andina (1996) *Protocolo modificadorio del acuerdo de integración subregional andino*, 10 de marzo.

___ (1990a) *Acta de la Paz*, 30 de noviembre.

___ (1990) *Instrumento de creación del Consejo Presidencial Andino y del Sistema de Coordinación de las instituciones de integración andina*, 23 de mayo.

___ (1989) *Diseño Estratégico para la orientación del Grupo Andino*, 18 de diciembre.

Presidentes del MERCOSUR (2005) *Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR*, 9 de diciembre.

___ (2002) *Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR*, 18 de febrero.

___ (1994) *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur -Protocolo de Ouro Preto-*, 17 de diciembre.

___ (1991) *Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias*, 17 de diciembre.

Presidentes de los países del ALBA (2007) *Tratado energético del ALBA*, 29 de abril.

Presidentes de siete países (2009) *Convenio Constitutivo del Banco del Sur*, 28 de septiembre.

___ (2007) *Acta Fundacional del Banco del Sur*, Buenos Aires, 9 de diciembre.

Presidentes de Venezuela y Cuba (2004) *Acuerdo entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de Cuba, para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las y la Declaración Conjunta sobre la visita*, 14 de diciembre.

Presidentes de Venezuela y Bolivia (2007) *Acuerdo energético del ALBA entre Venezuela y Bolivia*, 29 de abril.

Presidentes de Venezuela y Haití (2007) *Acuerdo energético del ALBA entre Venezuela y Haití*, 29 de abril.

Presidentes de Venezuela y Nicaragua (2007) *Acuerdo energético del ALBA entre Venezuela y Nicaragua*, 29 de abril.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010) *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, Costa Rica, 2010.

Pye, Lucian (1966) *Aspects of Political Development*, Little, Brown and Company, 1966

- (1965) "Introduction" en Lucien Pye y Sidney Verba (eds.) *Political Culture and Political Development*, Princeton Univ. Press, Princeton, N.J.
- Ramírez Cendrero, Juan Manuel (2000) "El papel de la política industrial en los procesos de integración subregional: el caso de Argentina y Brasil en el Mercosur", *Cuadernos de Estudios Empresariales* N° 10, Universidad Complutense, España.
- Rajamoorthy, T (2004) "Bretton Woods y el triunfo de la hegemonía de Estados Unidos" en *Revista del Sur* N° 155-156, septiembre-octubre.
- Rifkin, Jeremy (1996) *El fin del trabajo*, Ed. Paidós, México.
- Rosenthal, Gert (1993) "La Integración Regional en los años noventa", *Revista de la CEPAL* N° 50, Stgo. de Chile, agosto.
- (1991), "Un enfoque crítico a treinta años de integración en América Latina", *Nueva Sociedad* N° 113, mayo junio.
- (1972) "Algunos apuntes sobre el grado de participación de la inversión extranjera directa en el proceso de la integración económica centroamericana", en Karl-Heinz Stanzick y Horacio H. Godoy (Editores) *Inversiones extranjeras y transferencia de tecnología en América Latina*, Ed. ILDIS y FLACSO, Santiago de Chile.
- Rosenthal, Gert, Armando Di Filippo, Rolando Franco Eduardo Bascuñan, John Durston, José Ignacio Porras, Eduardo Palma, Secretaria permanente del SELA, Santiago González Cravino, Oscar Ermida, Alicia Forman y Martín Hopenhayn (1997 y 1998) *Aspectos sociales de la integración* (cuatro volúmenes). Serie Políticas Sociales N° 14.
- Rostow, Walt Whitman (1961) *Las Etapas del Crecimiento Económico: un manifiesto no comunista*, Ed. FCE, México.
- (1952) *The Process of Economic Growth*, Ed. Norton, Estados Unidos.
- Ruiz Caro, Ariela (2006) *Cooperación e integración energética en América Latina y El Caribe*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 106, CEPAL, Santiago de Chile, abril.
- Sáez, Sebastián (2008) *La integración en busca de un modelo: los problemas de convergencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL, julio.
- Sagasti, Francisco (1978) "Integración y política científica y tecnológica en América Latina" *Nueva Sociedad* N° 37, Julio-Agosto.
- Sainz, Pedro y Alfredo Calcagno (1992) "En busca de otra modalidad de desarrollo", *Revista de la CEPAL* No. 48, diciembre.
- Saludjian, Alexis (2006) "La inserción mundial de América Latina en las teorías de la Cepal: una confrontación entre estructuralismo y neoestructuralismo", *Ensaio FEE*, Porto Alegre, Vol. 27, N° 1, Brasil, mayo.
- Sanahua, José. "Las cuatro crisis de la Unión Europea", en Manuela Mesa (coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013*. Madrid: CEIPAZ, 2012.
- Salazar, Fernando (2011) "'Don Gabriel', un chileno latinoamericano", *El Deber*, Bolivia, 11 de septiembre.
- Salgado, Germánico (1993) "Integración Andina y apertura externa. Las nuevas tendencias" *Nueva Sociedad* N° 125, mayo-junio.
- (1992) "Integración latinoamericana y las actitudes empresariales de hoy con especial referencia al Grupo Andino" *Integración Latinoamericana* N° 183, INTAL, octubre.

- (1998) *El grupo andino de hoy: eslabón hacia la integración de Sudamérica*, Universidad Andina Simón Bolívar del Ecuador.
- (1979) “El Mercado Regional Latinoamericano: el proyecto y la realidad”, *Revista de la CEPAL* N° 7, abril.
- (1970) *Ecuador y la integración económica de América Latina*, INTAL, Argentina.
- Schuman, Robert (1950) *Declaración del 9 de mayo de 1950*.
- Schumpeter, Joseph (1939) *Business cycles*. McGraw Hill Books Co, Estados Unidos.
- Secretaría de la OMC (2010) *Disposiciones sobre trato especial y diferenciado establecidas en los Acuerdos y Decisiones de la OMC*, 8 de junio.
- (2004) *Trato Especial y Diferenciado para los países menos adelantados*, 5 de octubre.
- (2001) *Aplicación de las disposiciones sobre Trato Especial y Diferenciado establecidas en los Acuerdos y Decisiones de la OMC*, 21 de septiembre.
- (2000) *Disposiciones sobre Trato Especial y Diferenciado establecidas en los Acuerdos y Decisiones de la OMC*, 25 de octubre.
- SELA (1992) *La nueva etapa de la integración regional*, Ed. F.C.E., México.
- (1989) “Experiencias de acciones unilaterales en materia de deuda externa”, en *Capítulos*, N° 23, Venezuela.
- Serrano Leal, Cristina y Begoña Montoro Zulueta (2007) “El Pacto de estabilidad y crecimiento. Las finanzas públicas en la zona euro”, *Boletín Económico de ICE*, N° 2905, 16 al 28 de febrero.
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), ASIES Unión Europea, ADAPCCA Y GOPA (2010) *EL Libro de referencia de la integración económica centroamericana. De la Década de 1951 al Presente*, Guatemala.
- Siegel (1964) “Sistemas de Pagos para la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio”, en Miguel Wionczek (coord.) *Integración de América Latina. Experiencias y Perspectivas*, Ed. FCE, México.
- Singer, Hans (1950) “The distributions of gains between investing and borrowing countries”, *The American Economic Review*, Vol. 40, N° 2, Papers and proceedings, of the sixty second Annual Meeting of the American Economic Association, mayo.
- Sistema Unitario de Compensación Regional (Sucre) (2013) *Informe de Gestión 2012*.
- Shambaugh, Jay (2012) *The Euro's Three Crises*, Brookings Papers on Economic Activity, primavera: La zona euro se enfrenta a tres crisis interrelacionadas que juntos desafían la viabilidad de la unión monetaria
- Shutt, Harry (1998) *The trouble with Capitalism. An Enquiry into the Causes of Global Economic Failure*, Zed Books, Londres y N. York.
- Smelser, Neil (1964) *Toward a Theory of Modernization*, Basic Books, New York.
- South Centre (2008) *Artículo XXIV y Acuerdos Comerciales Regionales: ¿cuánto margen de maniobra tienen los países en desarrollo?*, Documento Analítico, diciembre.
- Stallings, Barbara (1987), *Banquero para el Tercer Mundo*, México, Conaculta y Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- Stiglitz, Joseph et. al. (2009a) Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System.
- (2009) *Recommendations by the Commission of Experts of the President of the General Assembly on reforms of the international monetary and financial system*, 19 de marzo.

- Sunkel, Osvaldo (1998) "Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?" *Revista CEPAL* N° Número Extraordinario, octubre 1998
- Tavares, María da Conceição (1997) "A retomada da hegemonia norteamericana", en María da Conceição Tavares y José Luís Fiori (organizadores) *Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização*, Editora Vozes, Brasil.
- y Gerson Gomes (1998). La CEPAL y la integración económica de América Latina. *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario, octubre.
- y Luiz Eduardo Melin (1997) "Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norteamericana", en María da Conceição Tavares y José Luís Fiori (organizadores) *Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização*, Editora Vozes, Brasil.
- Tovar, Eudomar (2013) *Exposición en el Seminario Internacional Integración Sur-Sur*, nota de prensa del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de Venezuela, 6 de junio.
- Tussie, Diana (1988) *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial. Un desafío al GATT*. Ed. F.C.E., México.
- UNCTAD (2013a) *Trade and Development Report*, septiembre.
- (2013) *World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development*, junio.
- (2011) *Trade and Development Report, 2011*, septiembre.
- (2006) *World Investment Report 2006. FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*, octubre.
- (2000) *World Investment Report 2000: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development*, octubre.
- (1999) *World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*.
- (1968) *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Segundo Período de Sesiones. Volumen I, Informe y Anexos* Nueva York
- United States Government Accountability Office (US GAO) (2009) *Financial Regulation. Review of Regulators' Oversight of Risk Management Systems at a Limited Number of Large, Complex Financial Institutions*. Testimony Before the Subcommittee on Securities, Insurance, and Investments, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, U.S. Senate Office, Washington, 19 de marzo.
- Urquidí, Víctor (1998) "Incidentes de integración en Centroamérica y Panamá, 1952-1958", en *Revista de la CEPAL cincuenta años*, Número extraordinario, Chile
- Vaillant, Marcel (2007) *Convergencias y divergencias en la integración sudamericana*, CEPAL, agosto.
- Vaitsos, Constantine (1982) *Measures strengthening the negotiating capacity of governments in their relations with transnational corporations. Regional integration cum/versus corporate integration*, Centro de las Naciones Unidas sobre Corporaciones Internacionales,
- Vázquez López, Raúl (2011) Integración económica en América Latina: la visión teórica de la CEPAL confrontada con la evolución del proyecto en la región, *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, ISSN 2077-1886, ESAN, Perú, Vol. 16, Núm. 31
- Veraza, Jorge (2004) *El siglo de la hegemonía mundial de Estados Unidos: Guía para Comprender la Historia del Siglo XX, muy útil para el Siglo XXI*, Editorial Itaca, México.

- Viner, Jacobo (1950) *The customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York.
- Wallerstein, Immanuel (2008) *Historia y dilemas de los movimientos antisistémicos*, Ed. Desde Abajo, Colombia.
- (1996) *Después del liberalismo*, Ed. Siglo XXI, México, 1996.
- (1992). “A brief Agenda for the Future of Long-Wave Research”, Kleinknecht, Mandel y Wallerstein (Eds.) *New Findings in Long Wave Research*, St. Martin Press. Londres.
- Williamson, John (1990), "What Washington Means by Policy Reform", en J. Williamson, (ed), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, Washington.
- Wionczek, Miguel (1971) "La Reacción Norteamericana ante el Tratado Común a los Capitales Extranjeros en el Grupo Andino", *Comercio Exterior*, mayo de 1971, México.
- (1970) Surgimiento y decadencia de la integración económica latinoamericana *Foro Internacional*, Vol. 11, No. 1 (41) (Julio – Septiembre, El Colegio de México.
- (1964) “Historia del Tratado de Montevideo”, en Miguel Wionczek (coord.) *Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas*, Ed. FCE, México.
- Xiaochuan, Zhou (2009) *Reform the International Monetary System*, 23 de marzo, BIS Review 41/2009

CUADROS ANEXOS

CUADRO ANEXO 1 INFORMACIÓN BÁSICA Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR (a marzo 2014)			
Países Miembros	Población	Extensión territorial	Estructura Institucional
Argentina Brasil Paraguay Uruguay Venezuela Bolivia* Países Asociados Chile Colombia Ecuador Guyana Perú Surinam Países Observadores Nueva Zelanda México	275.676.000	12.794.689km ²	✓ El Consejo del Mercado Común ○ Reunión de Ministros -Agricultura -Cultura -Economía y Presidentes de BC -Industria -Minas y Energía -Trabajo -Ministras y altas autoridades de la mujer -Ministros y altas autoridades en Deportes -Turismo - Ministros y altas autoridades de Ciencia, Tecnología e innovación - Ministros y autoridades de desarrollo social ○ Grupos -Grupo de alto nivel estrategia MERCOSUR crecimiento del empleo -Grupo de alto nivel para la elaboración de un programa de Cooperación Sur-sur -Grupo de alto nivel sobre relación institucional entre CMC y el Parlamento -Grupo de Trabajo Ad Hoc para la incorporación de Bolivia -Grupo de trabajo para la negociación de la adhesión de Venezuela - Grupo de Trabajo Ad Hoc para la incorporación de Ecuador ✓ El Grupo del Mercado Común (GMC) • Subgrupos de trabajo • Reuniones especializadas • Grupos Ad Hoc • Observatorio del Mercado de trabajo del Mercosur • Foro consultivo de municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur • Grupos • Comisión Socio-laboral del Mercosur • Comité Automotor ✓ Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) • Comités técnicos
Objetivos • La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente; • El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales; • La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, 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 Partes; • El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.			✓ Parlamento del Mercosur (PM) ✓ Foro Consultivo Económico- Social (FCES) ✓ Secretaria del Mercosur (SM) ✓ Tribunal Permanente del Mercosur (TPR) ✓ Tribunal Administrativo del Mercosur (TAL) ✓ Centro Mercosur de Promoción de Estado de Derecho
* En proceso de adhesión. Fuente: Sitio oficial del Mercado Común del Sur; Caetano [2011]			

CUADRO ANEXO 2 INFORMACIÓN BÁSICA Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SICA (a marzo 2014)			
P. Miembros	Población	Ext. territorial	Estructura Institucional
Belice Costa Rica Guatemala El Salvador Honduras Nicaragua Panamá Países Asociados República Dominicana	39.2 millones de habitantes	423,016 km ²	Órganos de Gobierno Reunión de Presidentes Consejo de Ministros; Comité Ejecutivo (CE-SICA) Secretaría General (SG-SICA) La Reunión de Vicepresidentes El parlamento Centroamericano (PARLACEN) La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) El Comité Consultivo (CC-SICA) Consejo de Ministros de Integración Económica Consejo Intersectorial de Ministros de Int. Económica Consejo Sectorial de Ministros de Int. Económica Comité Ejecutivo de Integración Económica Órganos técnico-administrativos -Secretaría de Integración Económica Centroamericana -Secretaría de la Integración Social Centroamericana -Sria Ej de la Com. Centroamericana de Amb. y Desarrollo -Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano -Sria. Ej del Consejo de Ministros de Salud de Centr. -Sria. Téc. del Consejo de Ministras de la Mujer de Centr. - Secretaría de Integración Turística Centroamericana - Sria Gral. de la Coordinación Ed.y Cultural Centr. -Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano -Sria Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica y República Dominicana Instituciones complementarias -Banco Centroamericano de Integración Económica -Consejo Fiscalizador Regional del SICA -Centro de Coord para la Prevención de Desastres Naturales -Inst. Centroamericano de Administración Publica -Centro para la Promoción de la MPYME -Inst. de Nutrición de Centroamérica y Panamá -Consejo Superior Universitario Centroamericano -Com. Centroamericana de Transporte Marítimo -Org. del Sector Pesquero y Acuicola del Istmo Centroamericano -Com. para el Desarrollo C. y Tec. de Centroamérica, Panamá y Rep. D -Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central -Inst. Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial -Comité Consultivo de Integración Económica -Ente Operador Regional -Comisión Regional de Interconexión Eléctrica -Com. Téc. Reg. de Telecomunicaciones de Centroamérica - Corp. Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea - Comité Regional de Recursos Hidráulicos -Foro Cent. y Rep.Dominicana de Agua P. y Saneamiento - Consejo de Institutos de Seg. Social de Centroamérica y RD Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recre - Com.Centro para la Erradicación de la Prod Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes -Comisión Trinacional del Plan Trifinio - Com. Centr. de Estadísticas del Sist. de la Int.Centr. - Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor - Consejo Registral Inmobiliario de Centroamérica y Panamá
	Objetivos • Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones • Concretar un nuevo modelo de seguridad regional. • Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto. • Lograr un Sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos Centroamericanos. • Alcanzar una unión económica y fortalecer el Sistema financiero Centroamericano. • Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional. • Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional. • Promover el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los miembros y de la región en su conjunto. • Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente • Conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los miembros.		

Fuente: Sitio oficial del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); CEPAL[2012]; SIECA [2010]

CUADRO ANEXO 3 INFORMACIÓN BÁSICA Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA CAN (a marzo 2014)				
Países Miembros	Población	Extensión territorial	Estructura Institucional	Sistema Andino de Integración
Bolivia Colombia Ecuador Perú	20 millones de habitantes	3 798 000 km²	Organizaciones intergubernamentales	• Consejo Presidencial • Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, • Comisión de la Comunidad Andina
Asociados Argentina Brasil Chile Paraguay Uruguay	Objetivos • Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social. • Acelerar el crecimiento y la generación de empleo para los habitantes • Disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los miembros en el contexto económico internacional. • Facilitar la participación de los miembros en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano. • Mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.		Organizaciones comunitarias	• Tribunal de Justicia, • Convenio Hipólito Unanue • Parlamento Andino • Secretaría General • CAF, banco de desarrollo de América Latina, • Fondo Latinoamericano de Reservas • Organismo Andino de Salud • Universidad Andina Simón Bolívar
Observador España			Instancias de participación de la sociedad civil	• Consejo Consultivo Empresarial, • Consejo Consultivo Laboral, • Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas, • Mesa Andina para la Defensa de los Derechos del Consumidor.
			Instancias Asesoras	• Reunión de Ministros de Agricultura • Consejo Andino de Ministros de Desarrollo • Consejo Andino de Ministros de Educación • Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible • Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y responsables de la planeación económica Entre otros
Fuente: Sitio web oficial de la Comunidad Andina (CAN)				

CUADRO ANEXO 4					
INFORMACIÓN BÁSICA Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA CARICOM					
(a marzo 2014)					
Países Miembros	Población	Extensión territorial	Estructura Institucional		
Antigua y Barbuda	16.629.820	462.355 km²	Órganos Políticos	-La Conferencia de Jefes de Gobierno -Consejo de Ministros	
Bahamas			Consejos Ministeriales	-Consejo para el Desarrollo Económico y Comercial (COTED) -Consejo para las Relaciones Exteriores y de la Comunidad (COFCOR) -Consejo para el Desarrollo Humano y Social (COHSOD) -Consejo para Asuntos Financieros y Planeación (COFAP) -Secretaría de la Comunidad	
Barbados	Objetivos (a) Mejora de los niveles de vida y de trabajo; (b) El pleno empleo de la mano de obra y otros factores de la producción; (c) Acelerar el desarrollo económico coordinado y sostenido (d) La expansión de las relaciones comerciales y económicas con terceros Estados; (e) Niveles de mayor competitividad internacional; (f) Organización para aumentar la producción y la productividad; (g) Lograr un mayor grado de influencia económica y la eficacia de los Estados miembros para hacer frente a los terceros Estados y entidades de cualquier tipo; (h) Una mayor coordinación de las políticas económicas y de los Estados miembros.	Instituciones de la Comunidad		-Agencia Caribeña de Repuesta de Emergencia a Desastres (CDERA) -Instituto Meteorológico Caribeño (CMI) -Organización Meteorológica Caribeña (CMO) -Corporación Alimenticia del Caribe (CFC) -Instituto de Salud Ambiental del Caribe (CEHI) -Instituto de Investigación y Desarrollo Agrícola (CARDI) -Centro Regional del Caribe para la Educación y Capacitación en Salud Animal y Capacitación para los Asistentes en Salud Pública Veterinaria (REPAHA). -Asociación de Parlamentarios de la Comunidad del Caribe (ACCP) -Centro Caribeño para la Administración del Desarrollo (CARICAD) -Instituto Caribeño de la Alimentación y la Nutrición (CFNI) - Corte de Justicia del Caribe (CCJ)	
Belice			Comités	-Comité de Asuntos Legales -Comité de Presupuesto -Comité de Gobernadores de Bancos – Centrales	
Dominica				Instituciones Asociadas	-Banco Caribeño de Desarrollo -Instituto Caribeño de Leyes (CLI) -Universidad de Guayana (UG) -Secretaría de la Organización de Estados del Caribe Orienta (OECS) -Universidad de las Indias Occidentales
Granada					
Guyana					
Haití					
Jamaica					
Montserrat					
Saint Lucia					
St. Kitts and Nevis					
St. Vincent and the Grenadines					
Suriname					
Trinidad y Tobago					
Países Miembros Asociados					
Anguilla					
Bermuda					
Islas Vírgenes Británicas					
Islas Caimán					
Islas Turcos y Caicos					
Países observadores					
Aruba					
Antillas Neerlandesas					
Colombia					
México					
Puerto Rico					
República Dominicana					
Venezuela					

Fuente: Sitio web oficial de la Comunidad del Caribe; Müllerleile [1995]

CUADRO ANEXO 5				
INFORMACIÓN BÁSICA Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA ALADI				
(a marzo 2014)				
Países Miembros	Población	Extensión territorial	Estructura Institucional	
Argentina Bolivia Brasil Chile Colombia Cuba Ecuador México Nicaragua* Paraguay Panamá Perú Uruguay Venezuela	510 millones de habitantes	20 millones de km²	Órganos Políticos	• Consejo de Ministros • Conferencia de Evaluación y Convergencia • Secretaría General • Comité de Representantes
	Objetivos • Reducir y eliminar gradualmente trabas al comercio recíproco de sus miembros; • Impulsar el desarrollo de vínculos de solidaridad y cooperación entre los pueblos latinoamericanos; • Promover el desarrollo económico y social de la región en forma armónica y equilibrada a fin de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos; • Renovar el proceso de integración latinoamericano, y establecer mecanismos aplicables a la realidad regional; • Crear un área de preferencias económicas teniendo como objetivo final el establecimiento de un mercado común latinoamericano		Órganos Auxiliares	- Consejo para Asuntos Financieros y Monetarios - Comisión Asesora de Asuntos Financieros y Monetarios - Reunión de Directores Nacionales de Aduanas - Comisión de Asistencia y Cooperación Técnica - Consejo del Transporte para la Facilitación del Comercio - Consejo Asesor de Financiamiento de las Exportaciones - Consejo de Turismo - Consejo Asesor Empresarial - Comisión Asesora de Nomenclatura - Consejos Sectoriales - Consejo Asesor Laboral - Comisión Asesora de Valoración Aduanera - Consejo Asesor de Asuntos Aduaneros
			Grupos de Trabajo	• Creación y Funcionamiento de la Comisión de Presupuesto y Asuntos Institucionales • Normas y disciplinas • Facilitación del Comercio • Acceso a Mercado de Bienes • Servicios y Nuevos Temas • Sistema de apoyo a los PMDER • Integración Social y Productiva
Fuente: Sitio oficial de la Asociación Latinoamericana de Integración; Estay [2000a]; y ALADI, [2011]				

CUADRO ANEXO 6 INFORMACIÓN BÁSICA Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO (a marzo 2014)			
Países Miembros	Población	Extensión territorial	Estructura Institucional
Chile Colombia México Perú Países Observadores de América Latina Costa Rica Ecuador El Salvador Guatemala Honduras Panamá Paraguay Rep. Dominicana Uruguay Países Observadores América del Norte Canadá Estados Unidos Países Observadores Resto del mundo Alemania Australia China España Finlandia India Israel Italia Japón Marruecos Nueva Zelanda Países Bajos Portugal Reino Unido Rep. De Corea Singapur Suiza Turquía	216, 659,000 hab.	5,195,703 km ²	• Presidentes de los cuatro países • Consejo de Ministros • El Grupo de Alto Nivel (GAN) • Los Grupos y subgrupos técnicos ○ Comercio e integración ○ Compras públicas ○ Servicios y capitales ○ Propiedad intelectual ○ Movimiento de personas, negocios y facilitación para el transito migratorio ○ Estrategia comunicacional ○ Cooperación ○ PYMES ○ Comité de expertos que analiza las propuestas del CEAP ○ Transparencia fiscal internacional ○ Turismos ○ Relacionamiento externo ○ Asuntos institucionales ○ Mejora regulatoria • Presidencia Pro tempore
Fuente: Sitio web oficial de la Alianza del Pacifico			

CUADRO ANEXO 7 INFORMACIÓN BÁSICA Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA ALBA-TCP (a marzo 2014)			
Países Miembros	Población	Extensión territorial	Estructura Institucional del ALBA-TCP
Antigua y Barbuda Bolivia Cuba Dominica Ecuador Nicaragua San Vicente y las Granadinas Venezuela Santa Lucía	275.676.000	12.794.689 km ²	• Consejo Presidencial del ALBA-TCP • Consejo Social - Comité de la mujer e igualdad de oportunidades • Consejo Económico ✓ Grupos de trabajo - Integración Energética - Seguridad y Soberanía Alimentaria - Complementación Comercial - Soberanía tecnológica - Complementación Industrial y Productiva - Nueva Arquitectura Financiera Regional - Turismo - Infraestructura y Transporte - Doctrina de la Propiedad Industrial - Solución de Controversias • Consejo Político - Comité de defensa de la naturaleza - Comisión Política ✓ Grupo de trabajo sobre Derecho Internacional, Auto-determinación, respeto de la soberanía y derechos humanos ✓ Coordinación permanente (Secretaría ejecutiva) - Comité Permanente de defensa y soberanía • Consejo de Ministros • Consejo de Movimientos Sociales • Secretaría Ejecutiva - Equipo de Seguimiento y Control. - Equipo de Estadísticas y Datos. - Equipo de Comunicación e Información. - Equipo de Apoyo y Gestión.
Principios fundamentales • El comercio y la inversión no deben ser fines en sí mismos • Trato especial y diferenciado • La complementariedad económica y la cooperación entre los países participantes y la no competencia entre países y producciones • Cooperación y solidaridad que se exprese en planes especiales para los países menos desarrollados en la región • Creación del Fondo de Emergencia Social • Desarrollo integrador de las comunicaciones y el transporte entre los países latinoamericanos y caribeños • Acciones para propiciar la sostenibilidad del desarrollo mediante normas que protejan el medio ambiente • Integración energética entre los países de la región • Fomento de las inversiones de capitales latinoamericanos en la propia América Latina y el Caribe, • Defensa de la cultura latinoamericana y caribeña y de la identidad de los pueblos de la región • Medidas para las normas de propiedad intelectual • Concertación de posiciones en la esfera multilateral y en los procesos de negociación de todo tipo con países y bloques de otras regiones			
Fuente: Sitio web oficial de la ALBA			

CUADRO ANEXO 8 INFORMACIÓN BÁSICA Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA UNASUR (a marzo 2014)			
Países Miembros	Población	Extensión territorial	Estructura Institucional
Argentina Bolivia Brasil Chile Colombia Ecuador Guayana Paraguay Perú Surinam Uruguay Venezuela Países Observadores México Panamá	397.529.000 (2011) Objetivos a) El fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros; b) El desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades c) La erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación d) La integración energética e) El desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la f) La integración financiera g) La protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, h) El desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa; i) La consolidación de una identidad suramericana a j) El acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud; k) La cooperación en materia de migración, l) La cooperación económica y comercial m) La integración industrial y productiva, n) La definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios o) La promoción de la diversidad cultural p) la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo q) La coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, r) La promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Miembros s) El intercambio de información y de experiencias en materia de defensa; t) La cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y u) La cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana.	17.715.335 km²	• Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno ✓ Presidencia pro tempore • Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores • Consejo de Delegadas y Delegados - Consejo Energético - Consejo de defensa Suramericano ✓ Centro de Estudios estratégicos de defensa - Consejo de salud Suramericano ✓ Instituto Suramericano de gobiernos en salud - Consejo Suramericano de Desarrollo social - Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento - Consejo Suramericano de sobre el problema de mundial de las drogas - Consejo Suramericano de Economía y finanzas - Consejo electoral - Consejo Suramericano de educación - Consejo Suramericano de cultura - Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e innovación - Consejo Suramericano en materia de seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional • Secretaría General Otras instancias • Grupo de trabajo de solución de controversias en Inversiones • Secretaría UNASUR-Haití • Grupo de trabajo de Integración financiera
Fuente: Sitio web oficial de la Unión de Naciones Suramericanas			

CUADRO ANEXO 9 INFORMACIÓN BÁSICA Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA CELAC (a marzo 2014)			
Países Miembros	Población	Extensión territorial	Estructura Institucional*
Antigua y Barbuda Argentina Bahamas Barbados Belice Bolivia Brasil Chile Colombia Costa Rica Cuba Dominica Ecuador El Salvador Granada Guatemala Guyana Haití Jamaica México Nicaragua Panamá Paraguay Perú Rep. Dominicana Saint Lucia St. Kitts and Nevis St. Vincent and the Grenadines Suriname Trinidad y Tobago Uruguay Venezuela	601.212.907 Objetivos •Profundizar la integración regional y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible de sus pueblos. •Fortalecer la cooperación en áreas de interés común. •Construir un espacio común con el propósito de profundizar la integración política, económica, social y cultural de nuestra región y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe. •Convencidos de que la región de América Latina y el Caribe debe seguir reafirmando su presencia en los foros de los que forma parte y pronunciarse sobre los grandes temas y acontecimientos de la agenda global. •Intensificar el diálogo, la interacción y la sinergia entre los mecanismos regionales y subregionales de integración en América Latina y el Caribe para profundizar la integración y acelerar el desarrollo mediante la articulación de proyectos comunes y complementarios. •Identificar e implementar estrategias de cooperación Sur-Sur y triangular que potencien los esfuerzos en el ámbito de la cooperación técnica entre los países de la región. •Profundizar la coordinación de posiciones para proyectar una visión común de América Latina y el Caribe en diálogos externos.	20.454.918 km²	•Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno •Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores •Presidencia Pro Tempore •Reunión de Coordinadores Nacionales •Reuniones especializadas •Troika (cuarteto)
Fuente: Sitio web oficial de la CELAC			