



# INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: DE ALALC AL MERCOSUR

*Julimar Da Silva Bichara*

Universidad Autónoma de Madrid

## Resumen

El proceso de integración del subcontinente latinoamericano, ha seguido un enfoque evolutivo, con sus inicios en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC/LAFTA), creada en 1960 para casi una veintena de países hispano y lusoparlantes. Pero el fracaso total de esa zona de intercambio, por incumplimiento de los acuerdos siempre a causa de la persistencia de nacionalismos proteccionistas, se remodeló la idea original; para configurar, en 1970, un proyecto menos ambicioso: el Área Latinoamericana de Integración (ALADI), también de poco éxito. Dos fracasos de los cuales derivó el intento del Mercosur, que comenzó a instrumentarse en 1981 y del que aquí se estudian las principales características; en términos de relaciones comerciales, estructura institucional y coordinación de políticas macroeconómicas. Un emprendimiento integratorio –en principio asumido por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y luego ampliado con toda una serie de países asociados de Sudamérica– que presenta tantas y tan importantes insuficiencias institucionales, que no cabe considerarlo como un mercado común realmente integrado.

## Abstract

*The integration process in Latin America has followed an evolutionary path, from LAFTA (Latin American Free Trade Area), created in 1960, for some 17 Spanish and Portuguese speaking countries of the Americas. A project that became a complete fiasco due to the non fulfilment of the agreement. Afterwards, followed an attempt of trans-forming the previous experience in a Latin-American Integration Association (ALADI), that also had little success. And it was after those two frustrated attempts that the idea of Mercosur emerged, to overcome the deficiencies of LAFTA and ALADI; with a less ambitious geographical and integration scheme, and stronger institutional structure and macroeconomic policies coordination. Nevertheless, there are still many institutional and political obstacles avoiding that the Mercosur (in principle created by Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay, and later on with some more associated countries of South America) to be considered as a real integrated and cohesive common market.*

## 1. Introducción

La creación del Mercosur, formalizada por el Tratado de Asunción y ratificada por el Protocolo de Ouro Preto, es el resultado de un largo proceso de aproximación diplomática entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, iniciada con la creación, en 1960, de la ALALC, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, que estuvo vigente hasta 1980, pero con importantes obstáculos políticos y económicos, que imposibilitaban la realización de un verdadero proceso de integración entre Brasil y Argentina; siendo el principal obstáculo la «cláusula de nación más favorecida» adoptada en ALALC, que implicaba la extensión automática a todos los miembros de cualquier ventaja concedida en cualquier acuerdo bilateral de preferencias arancelarias o de promoción de integración regional.

Con la firma del Tratado de Montevideo<sup>1</sup> que creó la ALADI en sustitución a la ALALC, se establecieron las condiciones para nuevas negociaciones sobre la integración, con la previsión en el ámbito de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), de los «acuerdos de alcance parcial y regional y de preferencia arancelaria zonal», que permitían otorgar preferencias arancelarias entre dos o más países de la Asociación, sin necesidad de extenderlas a los demás países miembros<sup>2</sup>. Este acuerdo permitió la creación y profundización de procesos de integración subregionales como el Mercosur. Pero antes de entrar en el Mercosur, recapitemos algo sobre ALALC y ALADI.

<sup>1</sup> Cabe destacar que el Tratado de Montevideo a que se hace referencia es del 12 de agosto de 1980, que creó la ALADI, a diferencia del Tratado de Montevideo de diciembre de 1960, que creó la ALALC.

<sup>2</sup> Para mayores informaciones relacionadas con este tema ver, entre otros, Bichara (2002)

## 2. Las insuficiencias de ALALC y ALADI

La experiencia integradora de la ALALC en pos de una zona de libre comercio, se desarrolló a través de procedimientos enormemente complejos –lejos del automatismo de la CEE en el desarme arancelario interno y la tarifa aduanera exterior común–, cuyas posibilidades operativas se vieron superadas por toda clase de problemas: falta de voluntad política, presión proteccionista y ausencia de liderazgo.

Las sucesivas crisis en la ALALC se agravaron en la de 1967, por la falta de acuerdo sobre las listas de excepciones a la integración económica. Así las cosas, en el *Plan de Acción* 1970-1980, se propuso el estudio del «perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio y la posibilidad de establecer un mercado común latinoamericano». Lo cual en la práctica de la actividad negociadora no se tradujo en decisiones concretas para aumentar comercio recíproco, por lo cual las dificultades se hicieron persistentes; como, por ejemplo, la inoperancia de las negociaciones producto por producto, y también por las prioridades regionalizadas del tipo de los países de Pacto Andino o del Mercado Común Centro Americano que virtualmente se esfumaron de ALALC.

Por todo ello, en 1980, en la XIX Conferencia Extraordinaria de Ministros celebrada en Acapulco, se constituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), para sustituir a la ALALC, con objetivos fundamentales:

- Preservar la libertad de acción de los países que desearon avanzar más rápidamente en acuerdos de integración subregionales.
- Evitar la disgregación de lo iniciado con ALALC, para lo cual se instituyó la *preferencia arancelaria regional*, se previó la concertación de acuerdos de alcance regional, y se mantuvo un aparato institucional permanente de los once países participantes con sede en Montevideo.

Pero a pesar de las buenas intenciones, la ALADI sufrió de los mismos problemas que la ALALC: los países de la región utilizaban los acuerdos de integración como instrumento de ayuda para enfrentarse a las dificultades que se originaban en su sector exterior. Y una vez superadas esas dificultades, orientaban su atención principalmente hacia el comercio extrazonal, relegando a un nivel relativamente marginal los esfuerzos para eliminar las restricciones al comercio recíproco intra-comunitario.

Todo lo anterior redundaba en un bajo nivel de comercio intra-bloque, lo cual revelaba la falta de compromisos entre los países de ALADI y explicaba por qué la zona de libre comercio evolucionara más bien a un área de preferencias confusa y fuera de verdadero control. De modo que a la postre, la ALADI fue diluyéndose en acuerdos regionales parciales: Pacto Andino, primero, Mercosur, después, y TLCAN (EEUU, México, Canadá) más adelante; con iniciativas más laxas como el Grupo de los Tres (Colombia/Venezuela/México).

## 3. El Mercosur

### 3.1. Aproximaciones sucesivas hasta el Tratado de Asunción

Junto a la búsqueda de superar los problemas geopolíticos entre Argentina y Brasil, también hay que considerar el efecto de otros dos factores que ayudaron a impulsar la creación del Mercosur. En primer lugar, la reimplantación de la democracia en los dos mayores países de Sudamérica a mediados de la década de 1980, lo cual fue muy positivo, entre otras cosas por el contraste con el carácter nacionalista que habían asumido todas las dictaduras latinoamericanas. Y en segundo lugar, por la búsqueda de formas alternativas de desarrollo, dado el agotamiento del modelo basado en la sustitución de las importaciones, yendo a una inserción más competitiva en el mercado internacional.

Los primeros pasos de aproximación política y económica en el Cono Sur se dieron en noviembre de 1985, cuando los Presidentes de Argentina y Brasil (Alfonsín y Sarney) firmaron la Declaración de Iguazú. Un documento diplomático de aproximación y cooperación tras el fin del régimen militar en ambos países, que tenía como objetivo principal la creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur. Con la busca de la superación de la desconfianza mutua y de la rivalidad que históricamente caracterizaron las relaciones entre Argentina y Brasil. A partir de ese momento, fueron ganando fuerza los tratados y acuerdos entre Argentina y Brasil.

En 1986, los dos países firmaron, en Buenos Aires, el PICE (Programa de Integración y Cooperación Económica), también conocido como Acta para la Integración Argentino-Brasileña, con la meta de propiciar la configuración de un espacio económico común, con la apertura selectiva de los mercados, para permitir la mayor competencia de las industrias de ambos países. Posteriormente, en noviembre de 1988, con vistas a consolidar el inicial proceso de integración, los presidentes Sarney y Menem firmaron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, en el que argentinos y brasileños se comprometieron a eliminar todas las barreras arancelarias y no arancelarias existentes entre ellos; dentro de unos «principios de gradualismo, flexibilidad, equilibrio y simetría», en el plazo máximo de 10 años, para la formación de un efectivo Mercado Común. Este tratado fue sancionado por los parlamentos argentino y brasileño en agosto de 1989.

Con base en el Tratado de 1989, se suscribieron 24 protocolos sobre temas diversos, relacionados con sectores industriales (bienes de capital, telecomunicaciones, transporte, harina, productos alimenticios industrializados, automóviles, energía nuclear, etc.), empresas mixtas, etc. Acuerdos que fueron absorbidos en un único instrumento, el denominado Acuerdo de Complementación Económica, confirmado en diciembre de 1990 (en el ámbito de la ALADI), para desarrollar un programa gradual de liberalización comercial; con miras a la eliminación completa de los aranceles y barreras no arancelarias en el comercio recíproco entre

los dos países. El Acuerdo también serviría después como referencia básica para el Tratado de Asunción de creación del Mercosur.

Como demostración de voluntad política y de oportunidad económica, los Presidentes Menem y Collor de Mello decidieron, en julio de 1990, a través del Acta de Buenos Aires, acelerar el proceso de integración, anticipando al 31 de Diciembre de 1994 el establecimiento del mercado común bilateral, con libre circulación de bienes, servicios y factores de producción. Un proceso durante cuya tramitación, Uruguay y Paraguay manifestaron su interés en incorporarse, por el alto grado de dependencia comercial que esas dos economías tenían de sus dos vecinos gigantes. Se entró así en negociaciones diplomáticas que revelaron el interés de los cuatro países en ir a la formación del mercado común, iniciativa que culminó el 26 de marzo de 1991 con el Tratado de Asunción, firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, por el cual se creó oficialmente el Mercosur/Mercosul.

El Tratado de Asunción tenía como principal objetivo llegar a constituir el 31 de diciembre de 1994 un mercado común entre Argentina y Brasil; en tanto que un año después, el 31 de diciembre de 1995, se incorporarían Paraguay y Uruguay, lo que significaba, principalmente:

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

### 3.2. Los protocolos de Brasilia y Ouro Preto

El Tratado de Asunción se completa con dos importantes protocolos: el de Brasilia y el de Ouro Preto. Con el Protocolo de Brasilia, de 1991, se creó un sistema de solución de controversias entre los Estados miembros basado en tres mecanismos: la negociación, la conciliación y el arbitraje, con un Tribunal Arbitral de tres miembros, con capacidad para emitir laudos sobre los que no cabe recurso y cuyo incumplimiento implica la adopción de sanciones compensatorias.

Con el Protocolo de Ouro Preto, en diciembre de 1994, se suscitó un cambio substancial en el proceso de integración en la dirección prevista en el art. 18 del Tratado de Asunción, con la fijación del denominado «período de transición» del Mercosur (1991-1994) y el inicio de una nueva etapa (a partir de enero de 1995), de reforma y ampliación de la estructura institucional original y de confirmación de la Unión Aduanera. A parte de ello, el Protocolo reconoció la personalidad jurídica de derecho internacional del bloque, con competencias ya para negociar en su propio nombre acuerdos con terceros países, grupos de países y organismos internacionales.

En definitiva, a partir del Protocolo de Ouro Preto, el proceso de integración pasa a tener un perfil de Unión Aduanera, camino de la creación de un verdadero mercado común. Como también Ouro Preto permitió al Mercosur pasar a tener una estructura institucional que permitiera la profundización del proceso de integración y la negociación con terceros países o bloques económicos (con el peso de un espacio económico de 200 millones de habitantes y un PIB de alrededor de un billón de dólares).

### 3.3. Incumplimientos de los Tratados

Sin embargo, la unión aduanera no ha sido completada todavía, debido a que se pactó un régimen de adecuación y una lista transitoria de excepciones al aran-

cel exterior común, cuya efectiva incidencia postergó el acuerdo. El régimen de adecuación se refiere a una lista de productos cuyo arancel intra Mercosur no es cero y, la lista de excepciones abarca un grupo de productos cuyo arancel exterior no es común. En dicha lista todos los países incorporaron productos, siendo Uruguay el país con el mayor número, con 1.018 productos en total.

En fin de cuentas, el Mercosur, todavía no es una unión aduanera completa, por mucho que cerca del 95 por 100 del comercio intra-Mercosur se realice sin barreras arancelarias desde el año 2000<sup>3</sup>. En cuanto al Arancel Externo Común ya está definido para la totalidad del Mercosur (entre un 0 por ciento y un 20 por ciento), pero no es totalmente aplicable, todavía por existir una parte de las mercancías en regímenes de excepciones transitorias (excepciones nacionales, régimen de adecuación final a la unión aduanera, bienes de capital y bienes de informática y de telecomunicaciones).

En el año 2000, el objetivo del Mercosur era consolidarse como Unión Aduanera, para lo cual los países miembros idearon un «Relanzamiento», con un programa de temas prioritarios que contempla la negociación y firmas de acuerdos en los siguientes aspectos:

- Acceso al mercado
- Agilización de los tramites de frontera
- Incentivos a la inversión, a la producción, a la exportación, incluyendo las Zonas Francas
- Arancel Exterior Común
- Defensa comercial y de la competencia
- Soluciones de controversia
- Incorporación de la normativa Mercosur
- Fortalecimiento institucional
- Relaciones externas
- Coordinación de Política Macroeconómica

<sup>3</sup> En junio de 2001 se firmó un acuerdo automotriz, la llamada Política Automotriz Común (PAC), que regulará el comercio de material de transporte hasta 2006, cuando empezará a regir el libre mercado.

### 3.4. Mercosur y sus relaciones exteriores

Dentro de la idea del fortalecimiento del Mercosur y del proceso de integración latinoamericana, el Mercosur firmó acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia en el ámbito de los Acuerdos de Complementación Económica de la ALADI. El Acuerdo de Libre Comercio entre el Mercosur y Chile se firmó en junio de 1996, entrando en vigor el primero de octubre del mismo año, previéndose una gradual liberalización comercial entre las partes, que finalizaría en 2004.

Un acuerdo semejante fue firmado con Bolivia en diciembre de 1996, para la formación de una zona de libre comercio entre el Mercosur y dicho país a partir de 2006 a través de un proceso de liberalización comercial bilateral progresivo. También con una lista de excepciones.

En 2006 Venezuela firmó un acuerdo de adhesión al Mercosur, constituyéndose en Estado miembro de pleno derecho, aunque dicho protocolo todavía no ha entrado en vigor, por la falta de ratificación por parte de Paraguay. De esta forma, Venezuela sigue siendo un Estado Asociado, que desarrollará su integración en el Mercosur según los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, reconocimiento de las asimetrías, y tratamiento diferencial, así como los principios de seguridad alimentaria, medios de subsistencia y desarrollo rural integral.

Por otra parte, Ecuador, Perú y Colombia también tienen status de Estados asociados al Mercosur<sup>4</sup>.

En relación con el resto de países de la ALADI, ha habido negociaciones con los países de América Central. El 18 de abril de 1998 se firmó un Acuerdo de Cooperación en materia de Comercio e Inversión entre el Mercosur y el Mercado Común Centroamericano, como paso previo al inicio de negociaciones comerciales propiamente dichas.

Además, en 1995 se firmó en Madrid el «El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre

el MERCOSUR y sus Estados Partes y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros», con el objetivo de aproximación y cooperación entre los dos bloques en varias áreas: ciencia y tecnología, medio ambiente, comercio, y lucha contra el narcotráfico. Entró en vigencia el 1º de julio de 1999, celebrándose el primer Consejo de Cooperación Mercosur-UE el 24 de noviembre de 1999 en Bruselas, donde se adoptaron algunas definiciones respecto a la estructura, metodología y calendario de las negociaciones comerciales. Las negociaciones comerciales entre el Mercosur y la Unión Europea previstas en el Acuerdo Marco Interregional de Asociación son realizadas a través del Comité de Negociaciones Birregionales (CNB).

Por otro lado y en el contexto de lo acordado por los países del Mercosur en el sentido de explorar vinculaciones con terceros países y bloques de países, se realizan, de forma periódica, reuniones con el CER (*Closer Economic Relations*-Australia/Nueva Zelanda), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), con la Confederación de Estados Independientes (CEI), con la *Southern African Development Community* (SADC), así como con Japón, Corea, China, Canadá y Suiza, entre otros.

## 4. Estructura institucional del Mercosur

Ya hemos visto como en el Protocolo de Ouro Preto se estableció la estructura institucional del Mercosur, con sus órganos de decisión, competencias de cada uno de ellos, sistemas de decisión, así como el sistema destinado a dirimir controversias dentro del Tratado de Asunción. Los órganos son los siguientes:

- *El Consejo del Mercado Común.* Es el órgano máximo, con la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción. Está formado por los Presidentes de Gobierno de los Es-

<sup>4</sup> Sin embargo, la integración de Chile al Mercosur se ha visto complicada a finales del año 2000 con las firmas de tratados de libre comercio entre este país y el TLCAN y, también, por su preferencia al adelantamiento del ALCA-Brasil, especialmente, está en contra del adelantamiento del ALCA para antes de 2005.

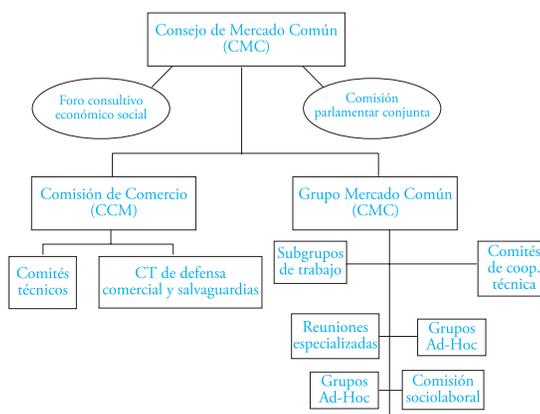
tados miembros, así como por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía, o sus equivalentes. El CMC se manifiesta a través de Decisiones y recibe recomendaciones de los demás órganos.

- *El Grupo del Mercado Común (GMC).* Es el órgano ejecutivo, y tiene la función de velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los demás acuerdos firmados. También tiene competencia para promover programas de trabajo, avanzar hacia el Mercado Común, y negociar, en el nombre del Mercosur, acuerdos con terceros países, bloques económicos u organismos internacionales. Está formado de cuatro miembros titulares y otros cuatro miembros alternos por cada país; entre los cuales deben figurar, obligatoriamente, representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía (o equivalente) y de los Bancos Centrales. Hay también subgrupos de Trabajo, grupos *ad hoc*, reuniones especiales, y comisiones, que son órganos de asesoramiento.
- *La Comisión de Comercio del Mercosur.* Tiene la responsabilidad de asistir al GMC y de velar por el cumplimiento de los acuerdos de política comercial común. Está formada por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por cada Estado miembro.
- *La Comisión Parlamentaria Conjunta.* Es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados miembros en el ámbito del Mercosur. Está formada por 64 parlamentarios (16 de cada Estado). La Comisión remite recomendaciones al CMC.
- *El Foro Consultivo Económico-Social.* Es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales de los miembros del Mercosur, formado por igual número de

representantes de cada País; normalmente, representantes de los sindicatos, productores agrícolas y federaciones de industrias etc. El Foro cumple una función consultiva y se manifiesta mediante recomendaciones al CMC.

En la Figura 1 que se presenta puede verse, esquemáticamente, los principales órganos de la estructura institucional del Mercosur.

Figura 1. Estructura Institucional del Mercosur



Fuente: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br) y [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy). Elaboración propia.

## 5. La cuestión de la coordinación macroeconómica en el Mercosur

La cuestión de la integración monetaria ha estado presente desde los orígenes de los esfuerzos regionales de integración en América Latina. Sus raíces se encuentran en los acuerdos firmando en el ámbito de la ALALC, que en la práctica no tuvieron ningún desarrollo, sin superar el *status* de intercambio de informaciones y de tentativas, en general fallidas. Desde 2003, los presidentes de Argentina y Brasil han señalado de forma más incisiva la importancia de ese tema, dadas las consecuencias económicas y políticas de las diversas crisis cambiarias que vienen afectando a la región los últimos años.

En tiempos de la ALALC se creó el Consejo de Política Financiera y Macroeconómica, con el objetivo de aproximar a las autoridades económicas de los países miembros. Una institución que sigue existiendo en la ALADI, bajo la denominación de Consejo de Asuntos Financieros y Monetarios, integrada por los presidentes de los Bancos Centrales y que realiza funciones consultivas e intercambio de informaciones.

La decisión más importante adoptada por ese organismo fue el establecimiento del «Acuerdo de Pagos de Créditos Recíprocos» entre los países de la ALALC, denominado como «Acuerdo de México», firmado en septiembre de 1965, y ratificado por la ALADI en 1982. Un mecanismo de compensación de pagos en monedas convertibles y libremente transferibles, permitiendo la creación de un Fondo de Reservas, con el objetivo de ayudar en caso de dificultades de Balanzas de Pagos, otorgando créditos, garantizando préstamos a terceros y mejorando las condiciones de inversión de las reservas oficiales de los Bancos Centrales. En ese sentido, se creó un Fondo de Reservas para los países de la Comunidad Andina, que opera en aquellos términos, y se está estudiando algo semejante para el Mercosur. Pero todo ello sin gran entusiasmo, y sin que los señalados propósitos han tenido poco desarrollo.

Entre Argentina y Brasil, los mayores impulsores de la formación del Mercosur<sup>5</sup>, la cuestión de la coordinación macroeconómica fue tratada, en primer lugar, en 1986, con la firma del Protocolo N° 10 de Estudios Económicos entre Argentina y Brasil, que tenía como objetivo «facilitar medidas para la armonización de las políticas económicas de los dos países». Posteriormente, en 1987 se firmó el Protocolo N° 20, en el que se estableció la necesidad de iniciar un proceso de creación de una moneda común, el *Gaucho*, que debería ser emitida y respaldada por un Fondo de Reserva Binacional, a formar con los recursos derivados del Acuerdo de Pagos y Créditos Recíprocos ya citado. Sin embargo, los señalados objetivos quedaron, todos, en el plano de las ideas.

<sup>5</sup> Para mayores informaciones sobre la cuestión de la CPM en el MERCOSUR consultar, entre otros, Lavagna y Giambiagi (1998).

En 1991, la coordinación macroeconómica quedó plasmada en el Tratado de Asunción, al mismo nivel de importancia que la libre circulación de mercancías, la definición del arancel exterior común y de la política comercial común, lo que condujo a establecer un subgrupo de trabajo sobre la Coordinación de Políticas Macroeconómicas, vinculado al Grupo del Mercado Común al que antes nos hemos referido.

En el ámbito de ese subgrupo se retomó, en 1993, el debate de la integración monetaria, centrándose en el tema del establecimiento de un acuerdo cambiario regional con bandas de fluctuación. Esa propuesta, hecha por Brasil, implicaba la adopción del sistema de bandas a partir de 1995 y preveía un periodo de transición para que se pudiera establecer un cierto conjunto de reglas, con especial referencia a la creación de una Unidad de Referencia Cambiaria (URC), para fijar las paridades centrales entre las monedas nacionales. Como también se discutió el tema del establecimiento de un sistema de bandas, una estrecha para los países grandes y otra ancha, para los pequeños; con el objetivo de implantar un sistema de coordinación cambiaria que evitase las «devaluaciones competitivas». Y por la misma razón, se previeron penalizaciones, de entre las cuales surgió el establecimiento de «aranceles adicionales» para quienes devaluasen su moneda. Se pensó, también, en la creación de un Fondo Regional de Intervención, el cual sería utilizado en el caso de devaluaciones consideradas excesivas. Pero la propuesta brasileña fue rechazada. Pero todo eso no pasó de meras lucubraciones.

En 1999, en plena crisis cambiaria en Brasil, los presidentes de los países miembros del Mercosur suscribieron un comunicado conjunto, el llamado «Comunicado Extraordinario de los Estados Miembros del Mercosur», con la aspiración de promover medidas destinadas a avanzar en la idea de la integración monetaria. Y en la subsiguiente Reunión Ordinaria del Consejo de Mercosur, celebrada en Asunción, en julio de 1999, se decidió<sup>6</sup> crear dos ponencias *ad hoc* para profundizar en el tema. La primera de ellas, el «Grupo de Trabajo de

<sup>6</sup> Decisión n° 6/99 e 7/99.

Alto Nivel de Coordinación de Políticas Macroeconómicas», en el marco de las Reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales, a fin de analizar las políticas económicas de los países, con énfasis en las cuestión de la sostenibilidad intertemporal de las cuentas públicas y externas. Y también para proponer alternativas y métodos de coordinación de políticas macroeconómicas, así como para armonizar datos estadísticos económicos y financieros. El segundo fue el *Grupo ad hoc de Acompañamiento de la Coyuntura Económica y Comercial*, asociado al GMC, que para analizar la coyuntura económica de los países miembros y la evolución del comercio intra y extra-regional. Este grupo elabora informes periódicos que son evaluados por el GMC para posterior envío al CMC.

Los dos citados grupos de trabajo no produjeron ninguna recomendación sobre la coordinación de políticas macroeconómicas. Sin embargo, en junio de 2000, en la XVIII Reunión del CMC, realizada en Buenos Aires, se creó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel de Coordinación de Políticas Macroeconómicas, con una serie de mecanismos<sup>7</sup>: elaborar estadísticas armonizadas, especialmente en el área fiscal; que deberían ser publicadas regularmente; establecimiento, a partir de 2001, de metas fiscales, de endeudamiento del sector público y de precios, con respectivos patrones de convergencia; armonización de prácticas y normas en los mercados financieros y de capitales.

Posteriormente, el Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006<sup>8</sup>, firmado en 2003, incluyó tres medidas destinadas a promover una mayor integración en el área monetaria. La primera, sobre elaboración de un estudio de los sistemas tributarios, al objeto de facilitar medidas de armonización fiscal. La segunda, la evaluación de las medidas necesarias para crear un

<sup>7</sup> En el comunicado de esta decisión, destaca: «que los Estados Partes mantienen su firme compromiso con la solvencia fiscal y la estabilidad monetaria, coincidiendo que ambas constituyen un requisito necesario para el desarrollo económico y social sostenido con mayor equidad, así como para que sus países puedan adaptarse a un escenario internacional frecuentemente cambiante»; «que la existencia de regímenes cambiarios diferentes es compatible con la convergencia y coordinación macroeconómica, siempre que existan políticas fiscales que aseguren la solvencia fiscal y políticas monetarias que garanticen la estabilidad de precios» y «que el desarrollo de estadísticas basadas en una metodología común constituye un requisito esencial para la definición de metas tendientes a lograr una coordinación macroeconómica».

<sup>8</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. N° 26/03.

mercado regional de capitales. En último lugar, en el área de coordinación se pretendió «concluir los trabajos de armonización de indicadores macroeconómicos, incluyendo los agregados monetarios, la internalización de las metas de política macroeconómica, y el seguimiento del grado de cumplimiento de tales, divulgando públicamente sus resultados».

El breve resumen hecho sobre los esfuerzos para avanzar en la integración (y cooperación) monetaria y financiera en el Mercosur, revela que a pesar de las intenciones formales, nunca se llegaron a aplicar, plenamente, los proyectos más o menos diseñados. Porque más allá de las diferencias de concepción y de objetivos de política económica, que eventualmente pueden ser objeto de negociación. En realidad, lo que hubo fue una serie de fracasos en las tentativas para avanzar en la integración monetaria y financiera, en medio de las turbulencias macroeconómicas y, sobre todo, de los diferentes regímenes monetario y cambiario entre Brasil y Argentina.

## 6. Un penoso balance de Mercosur

La creación del Mercosur fue apoyada por todos los partidos políticos de los Estados miembros, aprobada casi por unanimidad. Sin embargo, 21 años después, la historia muestra que no solamente se ha logrado avanzar en el camino adecuado, sino que se ha tomado otra ruta, contraproducente para los intereses de la integración. Esa es la apreciación del economista uruguayo Hernán Bonilla<sup>9</sup>, que sostiene que no se cumple el artículo primero del Tratado de Asunción que habla de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, los organismos internos no funcionan, «se quiere introducir a Venezuela pisoteando al Parlamento de Paraguay (que se opone a ese ingreso)», y por si fuera poco desde diciembre de 2011 ni siquiera existe un arancel externo común, elemento definidor de una verdadera unión aduanera.

<sup>9</sup> Hernán Bonilla, «Qué hacemos con el Mercosur», *El País*, 29 de marzo de 2012.

En definitiva, las intenciones de los «padres fundadores» del Mercosur distan mucho de su realidad actual. Del acuerdo pensado para crear una unión aduanera, con una zona de libre comercio entre los cuatro fundadores a la que después se asociaron Chile y Bolivia, se pasó a un bloque en el que las exportaciones de un país a otro son inciertas, y las barreras para arancelarias se extienden con decisiones nacionales que violan el Tratado de Asunción. Del «regionalismo abierto» en el que el acuerdo sirviera como plataforma de inserción internacional conjunta para los países miembros, se pasó a un bloque que se cierra en sí mismo, aplica medidas proteccionistas y no logró un solo acuerdo de importancia con otros bloques en el mundo.

Es probable que la desilusión por el Mercosur arranque de 1999, cuando el clima interno comenzó a deteriorarse. Las negociaciones con otros bloques, como la Unión Europea no avanzaron un ápice, mientras que Chile logró un acuerdo de libre comercio. Y es que según Hernán Bonilla «el Mercosur duerme la *siesta de los justos* en un mundo donde nadie regala, nada mientras Chile –lo veremos más adelante– ha logrado decenas de tratados que le permiten una diversificación envidiable de su comercio exterior. Y más que eso, atraer inversiones nacionales y extranjeras gracias a su capacidad para vender en el mundo. Evitando las falacias populistas del proteccionismo, Chile ha logrado una senda de crecimiento sostenido que le permite combatir la pobreza y acercarse al primer mundo. Tenemos mucho que aprender, especialmente de ProChile, sobre cómo poner a funcionar a la Cancillería al servicio de nuestra inserción internacional».

Frente a las realidades de Chile, Argentina y Brasil, reinciden en las políticas proteccionistas de mediados del siglo XX, que los llevaron al declive económico. La estrategia de Brasil es más sofisticada que la Argentina, y hay áreas, como la política monetaria en que mantiene una conducta ortodoxa. Pero es claro que decidió sortear la incertidumbre de la economía mundial recurriendo al mercado interno, lo que inexorablemente hará caer su tasa de crecimiento de largo plazo.

Argentina, por su parte, repite en forma más tosca y precipitada el camino del control de cambios y del comercio exterior que caracterizó la época de la sustitución de importaciones, que hizo que el país pasara de ser una de las primeras economías del mundo a ser un espacio en retroceso. Los aumentos específicos al arancel externo común, los permisos para importar ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el llamado «corralito del dólar» y, en definitiva, la creciente discrecionalidad política sobre la vida o muerte de las empresas que socava el Estado de Derecho no auguran nada bueno.

Frente a los alegatos anteriores de Hernán Bonilla, de poco sirven las declaraciones altisonantes emanadas de los órganos del Mercosur. Como sucede con el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, que el 20 de diciembre de 2011, con ocasión de la XLII Reunión del Consejo del Mercado Común, cuando hicieron una serie de puntualizaciones farragosas sin entrar en verdaderas soluciones<sup>10</sup>.

## 7. Recapitulando sobre los modelos integratorios<sup>11</sup>

Ampliando lo visto en la sección anterior sobre el Mercosur, los procesos integratorios de los países latinoamericanos bien merecen de algunas observaciones de síntesis:

- Resulta manifiesta la tendencia a cambiar continuamente de métodos e incluso pretender mutación en los modelos económicos en los países del área latinoamericana, con las excepciones de Brasil y Chile. Lo cual da al proceso de desarrollo, y a los mecanismos de integración, una inestabilidad que en nada les favorece.

<sup>10</sup> [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int).

<sup>11</sup> Esta sección se corresponde en parte con el trabajo de Ramón Tamames preparado especialmente para su presentación al GRULA (Grupo Latinoamericano de Bruselas) en junio de 2006. Sobre el tema de las relaciones UE/ALC recientes y de cara al futuro (VI Cumbre UE/ALC en España, 2010), María-Helena André y Juan Moreno, «Cumbre de Río: frío aniversario», *El País*, 2 de agosto de 2009.

- Hay un rechazo casi generalizado, al menos nominalmente, del Consenso de Washington (recuérdese lo visto en el capítulo 1 de este mismo libro), pero sin que se haya definido ningún consenso alternativo mínimamente verosímil para la región.
- En un mundo cada vez más globalizado, y en el que se otorga creciente importancia a las reglas y al funcionamiento de las instituciones –como se recoge, en la Agenda de Singapur de la OMC–, no en todas las políticas latinoamericanas se aprecia el explícito reconocimiento de los principios de seguridad jurídica y validez de los acuerdos. Lo cual deriva en una clara desconfianza por parte de los socios exteriores: UE, EEUU, Japón, etc. Situación que genera una tendencia poco propicia a favorecer las inversiones desde el exterior; que sí se da, en cambio, en potencias emergentes como China e India; que hasta la década de 1990 tenían muy poca presencia en los intercambios económicos y financieros mundiales.
- En los países latinoamericanos ha habido y habrá mucha inspiración procedente de la CE y de la UE para los esfuerzos de integración económica, nadie lo duda. Pero no se han asimilado suficientemente esas experiencias a efectos de un *modus operandi* riguroso. En ese sentido, cabe subrayar los siguientes extremos:
  - En los procesos de integración tendría que haber un mayor automatismo en decisiones como desarme arancelario y tarifa exterior común; sin aceptar, como siempre sucede, el juego de mecanismos que favorecen a determinados grupos de presión que no tienen verdadero interés en integrarse.
  - Es preciso respetar los compromisos adquiridos, para no continuar en el Velo de Penélope, con frenos continuos en los procesos integratorios. Casi siempre declaraciones para asegurar que se sigue adelante; con promesas casi nunca incumplidas, y que en ocasiones suponen retrocesos muy notables en la senda integratoria.
  - En los organigramas de la integración latinoamericanos, se echan de menos órganos ejecutivos al estilo de la Comisión Europea. Tal vez, por el recelo a ciertos hegemonismos y, también, por los proteccionismos nacionalistas, que supeditan cualquier idea de planteamientos supranacionales al horizonte mucho más corto de lo inmediatamente realizable en función de intereses nacionales.

## 8. Un Chile diferente y diversificado<sup>12</sup>

Las referencias de Hernán Bonilla a Chile en sus comentarios sobre Mercosur, refuerzan la idea de examinar algo de su política económica exterior. En ese sentido, de Chile se ha dicho que es la «Europa americana», tanto por su origen y cultura como por sus relaciones económicas, comerciales y de cooperación con la UE, su primer socio comercial, su principal fuente de inversiones extranjeras, y su máximo socio a efectos de cooperación.

Todas esas circunstancias, más las características de la economía chilena de país en desarrollo pero al tiempo prototipo de crecimiento y dinamismo, hicieron de la alargada nación del Pacífico, una parte muy cualificada para entablar negociaciones con la UE. El resultado fue el Acuerdo de Asociación concluido en noviembre de 2002,

<sup>12</sup> Joaquín Turmo Garuz y Carlos Moslares García, «Chile. De la industrialización mediante sustitución de importaciones a la liberalización y diversificación comercial», *Boletín Económico de ICE*, nº 2914, 21-30 de junio de 2007.

que se apoya en tres pilares: diálogo político, cooperación económica, y relaciones comerciales<sup>13</sup>.

Por medio del acuerdo, se crea una zona de libre comercio de mercancías con desarme arancelario y supresión de medidas restrictivas no arancelarias, eliminación de obstáculos técnicos al comercio, normalización de medidas sanitarias y fitosanitarias, configuración de instrumentos de defensa comercial y normas de origen y discriminación, contratación pública, respeto a la propiedad intelectual, solución de diferencias, regulación de inversiones (así como pagos corrientes y movimientos de capital), y libre circulación de servicios; y un capítulo específico sobre comercio de vinos y licores.

Apenas un mes después del acuerdo UE/Chile, el 11 de diciembre de 2002, el presidente Ricardo Lagos, anunció la conclusión de un nuevo Tratado de Libre Comercio, esta vez con EEUU Convenio que ofrece a ambas partes grandes posibilidades para aumentar el intercambio en una larga lista de cuestiones: agricultura, carne, agroindustria, manufacturas diversas, propiedad intelectual, servicios financieros, y cuestiones medioambientales. Además en el TLC se incluyeron dispositivos concretos sobre la forma de solucionar controversias, así como para no discriminar en las compras públicas<sup>14</sup>.

Por lo demás, recordemos que Chile mantiene vínculos especiales con el MCCA a través de otro TLC, ídem con la CAN, un acuerdo de asociación con Mercosur, y que es socio de ALADI. Además hay en curso de negociación un acuerdo de libre comercio con China.

## Referencias bibliográficas

- ALALC (1980): La Asociación Latinoamericana de Integración, Montevideo.
- A. ALESINA, R. J. BARRO, S. TENREYRO, *Optimal Currency Areas*, 2002. Disponible en: <http://post.economics.harvard.edu/faculty/alesina/papers.html>.
- J. M. ARAGAO, «ALADI: perspectiva a partir de la experiencia de la ALALC y de la situación actual de la economía internacional»; en *Integración Latinoamericana*, n. 86, diciembre 1983.
- P. ARESTIS, F. FERRARI FILHO, L. F. PAULA, M. SAWYER, «O Euro e a UME: Lições para o Mercosul». *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 1 (20), 2003, pp. 1-24.
- BIS, 77th Annual Report. Bank for International Settlements, Basle, 2007
- J. BICHARA, *Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur*. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2002.
- CEPAL, *Growth with Stability: financing for development in the new international context*, Comisión Económica para América Latina y Caribe, Santiago de Chile, 2002.
- R. COOPER, «Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies». En R. W. Jones e P. B. Kenen (eds), *Handbook of International Economics*, Vol. 2, cap. 23, 1985, pp. 1195-1234.
- J. L. CORDEIRO, *El desafío latinoamericano*, McGrawHill, 2ª edición, Colombia, 2007.
- E. A. CORSO, J. M. FANELLI, «El Nuevo Régimen Cambiario en la Argentina y sus Implicancias para el MERCOSUR». En J. BERLINSKI, F. E. P. SOUZA, D. CHUDNOVSKY, A. LÓPEZ (coord.), *15 años de Mercosur: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*, Zonalibro, Montevideo, 2006.

<sup>13</sup> Subdirección General de Coordinación y Evaluación Comercial, «Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile», en *Boletín ICE Económico*, n° 2748, del 18 al 24 de noviembre de 2002, págs. 7 a 20.

<sup>14</sup> <http://www.tirana.unap.cl>.

- D. CURRIE, P. LEVINE, N. VIDALS, *International Cooperation and Reputation in an Empirical Two-Bloc Model*. CEPR Discussion Papers, n.189, 1987
- M. DAMIL, R. FRENKEL, R. Mauricio, *Macroeconomic Policy Changes in Argentina at the Turn of the Century* (Nuevos Documentos Cedes, 2007/29), Cedes, Buenos Aires, 2007.
- P. DE GRAUWE, *Economics of Monetary Union*, Ed. Oxford University Press, New York, 2003.
- B. EICHENGREEN, *Does Mercosur Need a Single Currency?* Cambridge, MA, USA, 1998
- J. M. FANELLI, *Coordinación de Políticas Macroeconómicas en el Mercosur*. CEDES, Buenos Aires, 2000.
- F. FERRARI FILHO y L. F. PAUL, P. ARESTIS, M. SAWYER, «O Euro e a UME: lições para o Mercosul». *Economia e Sociedade*, vol.12, nº1(20), 2002.
- J. FRANKEL, A. ROSE, *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criterium*. NBER Working Paper, 5700, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, 1996.
- G. GANDOLFO, *International Economics*, Vol. I: The Pure Theory of International Trade, Springer Verlag, Heidelberg, Berlin, 1994.
- K. HAMADA, «A Strategic Analysis of Monetary Interdependence». *Journal of Political Economy*, v. 84, no 4, 1973, p. 677-700.
- IMF, *World Economic Outlook, International Monetary Fund*, Washington DC, varios.
- P. ISARD, *Globalization and the International Financial System*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- K. S. JOMO, «Growth After the Asian Crisis: What Remains of the East Asian Model?»; G-24 Discussion Paper, n.10, marzo 2001.
- P. B. KENEN, «Theory of Optimum Currency Areas: an eclectic view». En C. V. KESMAN, «¿Hacia dónde va la ALADI?», *Novedades Económicas* (Córdoba, RA), enero 1986.
- R. A. MUNDELL, A. K. SWOBODA, (eds.), *Monetary Problems of the International Economy*, University of Chicago Press, Chicago, 1969.
- R. LAVAGNA y F. GIAMBIAGI, «Hacia la creación de una moneda común – una propuesta de convergencia coordinadas de políticas macroeconómicas». *Ensaio BNDES* nº 6, Rio de Janeiro, 1998.
- F. LORENZO, *Fundamentos e Restrições para a Cooperação Macroeconômica no Mercosul*. Series Brief, nº4, Rede de Pesquisas Econômicas do Mercosul, 2004
- F. LORENZO, D. ABOAL, D., A. L. BADAGIÁN, *Coooperación Monetária en el Mercosur: aportes de un modelo simplificado*, 2004. ([www.redmercosur.net](http://www.redmercosur.net)).
- R. MCKINNON, «Optimum Currency Areas». *American Economic Review*, 53, september, 717-724, 1963.
- H. F. MENDONÇA, A. Silva, «Moeda Única: teoria e reflexão para o Mercosul». *Revista de Economia Política*, Vol 24, nº 1, 2004.
- R. A. MUNDELL, «A Theory of Optimal Currency». *American Economic Review*, nº 51, septiembre, 1961.
- T. PADGETT, «Why Latin America lags behind. Three books provide a helpful critique of the region's failings and prospects», *Time*, 2.VI.2008.
- A. ROSE, C. ENGEL, «Currency Unions and International Integration». NBER Working Paper, 7872, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2000.
- H. RUBINI, F. GIAMBIAGI, *Moeda Única e Banco Central Unificado no Mercosul: princípios econômicos e desafios institucionais*. Ensaio BNDES, 16. Rio de Janeiro, 2003.
- F. E. P. SOUZA, C. R. HOFF, «O Regime Cambial Brasileiro: sete anos de flutuação». En J. Berlinski, F.E.P. Souza, D. Chudnovsky, A. López (coord.), *15 años de Mercosur: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*, Zonalibro, Montevideo 2006.

- R. TURIENZO CARRACEDO, *Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones*, Documento de Trabajo Serie Unión Europea, CEU Ediciones, nº 27, febrero 2007.
- UNCTAD, *Trade and Development Report – 2007*, United Nations Conference on Trade and Development, Génova.