

Ficciones y realidades de la integración latinoamericana

FICTIONS AND REALITIES OF LATIN AMERICAN INTEGRATION

Luis Tello Vidal
Universidad de Lima
ltello@ulima.edu.pe

RESUMEN

Este artículo reflexiona sobre el proceso de integración latinoamericana y andina y su evolución, desde sus orígenes hasta el estado en que se encuentra en la actualidad. La integración es abordada como un conjunto de mecanismos mediante los cuales los países se asocian con determinados objetivos políticos, comerciales, sociales y culturales. El proceso de integración latinoamericana transitó por todos ellos, pero ha presentado más voluntad e intenciones que resultados concretos. El presente trabajo expone algunos de dichos logros, así como plantea la labor pendiente en materia de integración en nuestra región.

PALABRAS CLAVE: integración latinoamericana, política regional, historia regional, procesos sociales y culturales en América Latina

ABSTRACT

This article reflects on the Latin American and Andean integration process and its evolution from its origins to its current state. It approaches integration as a set of mechanisms through which countries associate themselves with specific political, commercial, social, or cultural objectives. The Latin American integration process has included all of these but is more will and intentions than concrete results. This paper exposes some achievements and the pending work on integration in our region.

KEYWORDS: Latin American integration, regional politics, regional history, social and cultural processes in Latin America

INTRODUCCIÓN

El proceso de integración de América Latina tuvo varios episodios. Algunos pensadores, como Andrés Townsend Escurra, consideran que este se inició con el Congreso Anfictiónico de Panamá, realizado en 1826 a instancias de Simón Bolívar, apenas concluida la independencia de la América española. A partir de entonces, se produjeron una serie de acercamientos a lo largo del siglo XIX, tales como los dos congresos americanistas que se realizaron en Lima —el primero de ellos en 1849 y el segundo en 1864—, para luego derivar en la formación de la Unión Panamericana en 1890, la antecesora de la actual Organización de los Estados Americanos, creada en 1948. En el siglo XX, se formaron los esquemas o mecanismos de integración económica y comercial conocidos como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), ambos en 1960; el Acuerdo de Cartagena (hoy, Comunidad Andina), en 1969; el Mercado Común del Caribe (CARICOM), en 1973; el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en 1991; y la Alianza del Pacífico, en el 2011.

A ellos hay que agregarles organismos de tipo económico como la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 1947, y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en 1975, los cuales son organizaciones regionales de asesoramiento y consulta.

Además de la OEA, que es una organización hemisférica que desarrolla su accionar en el campo político, existen otras organizaciones como la Comunidad Iberoamericana de Naciones, nacida en 1991 y formada por veintidós estados, entre los que se encuentran España, Portugal y Andorra. La Comunidad Sudamericana de Naciones, creada en el 2004, se convirtió en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) cuatro años después. En el 2018, seis países suspendieron su participación en ella, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú, para formar el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) en el 2019. Finalmente, en el 2010 se creó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como una organización de carácter político, la cual debería centralizar las organizaciones regionales existentes.

PRIMER EPISODIO: EL CONGRESO ANFICTIÓNICO DE PANAMÁ (1826)

Por décadas se ha venido afirmando que el proceso de integración de América Latina pudo haberse iniciado con la independencia. El proyecto tuvo algunos exponentes como Juan Pablo Viscardo y Guzmán, autor de la recordada *Carta a los españoles americanos*, donde expresó:

¡Qué agradable y sensible espectáculo presentarán las costas de la América, cubiertas de hombres de todas las naciones, cambiando las producciones de sus países por las nuestras! Cuántos huyendo de la opresión o de la miseria vendrán a

enriquecernos con su industria, con sus conocimientos y a reparar nuestra población debilitada. De esta manera, la América reunirá las extremidades de la Tierra y sus habitantes serán atados por el interés común de una sola Grande Familia de Hermanos. (Viscardo y Guzmán, 2007, p. 20)

Otros personajes como Francisco de Miranda y Simón Bolívar, así como José de San Martín, Bernardo Monteagudo, Manuel Lorenzo Vidaurre, entre otros, auguraban un brillante porvenir para los estados que nacían a la vida independiente si transitaban en unión y concordia. Bolívar intentó ir más lejos. Ya en 1815, imaginaba una América independiente que siguiera el modelo de los Estados Unidos y que concertara la unión mediante un congreso de encuentro de los representantes de las nuevas repúblicas. En su famosa *Carta de Jamaica*, escrita el 6 de septiembre de 1815, esboza la idea del futuro Congreso Anfictiónico de Panamá al decir lo siguiente:

¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras tres partes del mundo. (Bolívar, 2003, p. 14)

El 7 de diciembre de 1824 (Townsend, 1991, pp. 44-45), tan solo dos días antes de la batalla de Ayacucho, Simón Bolívar emitió una circular firmada por José Faustino Sánchez Carrión, ministro de Relaciones Exteriores, convocando al Congreso Anfictiónico, el cual se reunió del 22 de junio al 15 de julio de 1826 en la Ciudad de Panamá. En ese congreso, se suscribieron cuatro protocolos. En el primero de ellos, De Unión, Liga y Confederación Perpetua, los delegados de Centroamérica, Colombia, Perú y los Estados Unidos Mexicanos se comprometieron a establecer una confederación de paz y guerra, a sostener la soberanía de los confederados, a la adquisición de la ciudadanía en cada país aliado con el juramento de fidelidad a la constitución del país que adopten, a la abolición de la esclavitud, al respeto a la soberanía de los estados y a no modificar la forma de gobierno, de lo contrario, ello conllevaría a la exclusión.

El segundo protocolo, sobre contingentes militares, acordó la conformación de un ejército federal compuesto por sesenta mil soldados y una marina federal con dos flotas —una en el Atlántico a cargo de México, Colombia y Centroamérica, y otra en el Pacífico dirigida por el Perú—. Asimismo, el tercer protocolo versó sobre la forma cómo se realizarían las prestaciones militares; mientras que el cuarto se ocupó del lugar donde se continuarían las negociaciones y se acordó trasladarlas a México para realizarlas en Tacubaya al año siguiente, lo que no sucedió. Es de anotar que los Protocolos del Istmo no fueron ratificados por los países, en consecuencia, no entraron en vigor (Townsend, 1991, pp. 56-58).

EPISODIO 2: LOS CONGRESOS AMERICANOS DEL SIGLO XIX

Ante la amenaza de una expedición organizada por el general Juan José Flores, con el apoyo de la flota española, para recuperar el poder en Ecuador, José Gregorio Paz Soldán, ministro de Relaciones Exteriores del Perú, emitió, el 9 de noviembre de 1846, una convocatoria a un congreso americano dirigida a los gobiernos de Chile, Ecuador, Nueva Granada, Bolivia, Buenos Aires, Estados Unidos, Centroamérica, México y Brasil, en la que se afirmaba que

los pueblos sudamericanos tienen la necesidad de unirse y formar alianzas para repeler pretensiones extrañas y azarosas a la causa americana ... un congreso que pueda fijar de un modo sólido las bases de la futura tranquilidad y seguridad de los pueblos de Sudamérica. (como se cita en Ulloa, 1938, pp. 179-180)

El Congreso Americano se instaló en Lima el 11 de diciembre de 1847. Asistieron José Ballivián, representante de Bolivia; Pedro Benavente, por Chile; Juan Francisco Martín, por Nueva Granada; Pablo Merino, de Ecuador, y Manuel Ferreyros, por Perú. En el Tratado de Lima, suscrito el 16 diciembre, sobre el que Alberto Ulloa refiere que

las repúblicas hispanoamericanas, ligadas por vínculos de origen, el idioma, la religión y las costumbres, por su posición geográfica, por la causa común que han defendido, por la analogía de sus instituciones y sobre todo por sus comunes necesidades y recíprocos intereses, no pueden considerarse sino como partes de una misma nación, que deben mancomunar sus fuerzas y sus recursos para remover todos los obstáculos que se oponen al destino que le ofrecen la naturaleza y la civilización. (Ulloa, 1938, p. 310)

El 8 de febrero de 1848 se suscribió el Tratado de Confederación, en el que se creó un congreso de plenipotenciarios para la mediación en los conflictos entre las partes, con el fin de reconocer el principio de *uti possidetis iuris* en lo referente a las controversias limítrofes. El congreso terminó sus actividades el 30 de marzo del mismo año y se suscribieron tres convenciones: Consular, de Correos y de Comercio, y de Navegación. En los países intervinientes se formularon una serie de observaciones a las convenciones suscritas, las que motivaron a que ninguna de ellas fuera ratificada, máxime porque el peligro de invasión por parte del general Flores se deshizo al perder apoyo en España.

Ramón Castilla no había renunciado a su idea de la confederación y encomendó a Cipriano Coronel Zagarra, encargado de negocios del Perú en Chile, la entrega de un documento titulado *Bases para un Congreso de Plenipotenciarios* al ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Antonio Varas, quien lo revisó y le dio un mayor peso a los aspectos comerciales y culturales, en lugar del defensivo. A eso es a lo que aspiraba Castilla, quien más bien esperaba que los países amenazados por filibusteros o corsarios, como el estadounidense Walker en Nicaragua, fueran repelidos mediante acciones conjuntas.

No obstante, Castilla dio instrucciones al coronel Zegarra para suscribir el tratado en los términos que acordara con Varas, lo que así se hizo el 7 de septiembre de 1856, con la adhesión del plenipotenciario del Ecuador (Garibaldi, 2003, p. 259). Es de anotar que este instrumento no fue ratificado por ninguno de los dos países suscriptores.

Entre 1862 y 1867, se produjo la *cuestión española*, a la que los historiadores también han denominado guerra contra España, por la incursión de la llamada expedición científica al mando del almirante Luis Hernández Pinzón. Ante la ocupación de las Islas Chincha, que hizo la escuadra española el 14 de abril de 1864, se manifestó la protesta de los gobiernos de Gran Bretaña, Estados Unidos, Bolivia, Colombia y el Reino de Hawái, mientras que el Ecuador se mantuvo neutral.

Ese hecho condujo a la convocatoria del Segundo Congreso Americano que inició sus sesiones en Lima, el 15 de octubre de 1864, con la presencia de Justo Arosemena, delegado de los Estados Unidos de Colombia; Manuel Montt, de Chile; José Faustino Sarmiento, de Argentina; Antonio Guzmán Blanco, de Venezuela; Vicente Piedrahita, por Ecuador; Pedro Alcántara Herrán, por El Salvador; y José Gregorio Paz Soldán y Unanue, por el Perú¹ (Wagner de Reyna, 1975, p. 83).

Se suscribieron algunos tratados como el de Unión y Alianza Defensiva el 17 de enero de 1865; el de Conservación de la Paz, el 23 de enero; el de Correos, el 4 de marzo; y el de Comercio y Navegación, el 12 de marzo. Se acordaron temas tales como la adopción del sistema métrico decimal, una moneda común, el libre tránsito de personas sin necesidad de pasaportes y la apertura a la adhesión por parte de otros estados.

Como puede observarse, además de lo referente a la defensa militar, también hubo interés en la diplomacia regional por intervenir en aspectos comerciales y otros que pudieran favorecer a los ciudadanos de una región que empezaba a adquirir una identidad propia expresada en el término *América Latina*, que ya aparecía en algunas publicaciones de la época².

Con la creación de la Unión Panamericana en 1890, se inicia la articulación del moderno sistema interamericano que, más adelante, se va a materializar en la formación de la Organización de los Estados Americanos³. La Unión Panamericana y su sucesora, la OEA,

1 Como se nota, varios de ellos fueron posteriormente jefes de Estado en sus países.

2 El autor del presente trabajo estima que hay dos personas a las que se les atribuye la creación del término *América Latina*. Uno de ellos es el economista francés Michel Chevalier (1806-1879), quien, en 1836, publicó sus *Cartas sobre América del Norte*, donde compara a América con Europa desde el aspecto étnico: "Las dos ramas, latina y germana se reproducen en el Nuevo Mundo. América del Sur es —como la Europa meridional—, católica y latina. La América del Norte pertenece a una población protestante y anglosajona" (como se cita en Tello, 2021, p. 35).

3 En 1890 se estableció con el nombre de Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, con sede en Washington D. C., bajo la supervisión del secretario de Estado de los Estados Unidos. En su

van a cumplir funciones de recopilación de información diplomática, comercial, financiera, económica, sin ejercer una mayor incidencia hasta los años de la Guerra Fría, cuando se impuso la hegemonía política de los Estados Unidos en el continente americano.

EPISODIO 3: LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XX

En julio de 1944, en Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos de América), se realizó la Conferencia Económica de las Naciones Unidas que dio origen a dos organizaciones financieras que existen hasta hoy: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (hoy, Grupo del Banco Mundial). Paralelamente, se realizaron las negociaciones para la creación de la Organización Internacional del Comercio (OIC), las que fracasaron y —en su tercera conferencia en La Habana, en noviembre de 1947—, cuyos negociadores decidieron suscribir por su cuenta el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade [GATT]), al cual el Perú se adhirió en 1951.

La suscripción del GATT fue útil para el impulso de la integración comercial teniendo como base la reducción o eliminación de los aranceles entre sus partes contratantes. Además, a partir de 1950, se iniciaron las negociaciones para la formación de dos esquemas de integración en Europa: la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio. La Secretaría General del GATT intervino en ambos procesos de negociación, especialmente, observando lo concerniente al tratamiento de nación más favorecida, contemplado en el artículo I del GATT:

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, [por cuanto es la base del "principio de no discriminación" del sistema multilateral del comercio]. (Organización Mundial del Comercio, 1947, p. 3)

Bajo ese mismo principio fue que se realizaron las negociaciones para la formación de otros mecanismos de integración que aparecieron en América Latina a lo largo de los años cincuenta y sesenta: el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Mercado Común del Caribe (CARICOM) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

En el impulso a las negociaciones intervinieron el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), el Consejo Económico y Social de la ONU y la Comisión Económica

IV Conferencia, en Buenos Aires, en 1910, adoptó el nombre de Unión Panamericana y en su conferencia realizada en Bogotá, en 1948, adoptó la Carta de la Organización de los Estados Americanos. El colombiano Alberto Lleras Camargo, director general de la Unión Panamericana, se convirtió en el primer secretario general de la OEA (Nota del autor).

de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). Las dos primeras organizaciones decidieron dar su respaldo a la CEPAL en los procesos de negociación de los esquemas de integración antes mencionados contribuyendo con sus expertos, encabezados por el secretario ejecutivo Raúl Prebisch, en los estudios que así hicieron.

El Tratado de Montevideo, suscrito el 12 de febrero de 1960 (TM 60), dio origen a la ALALC, que planteó como mecanismo de integración la formación de una zona de libre comercio mediante un programa de liberación del intercambio comercial que debía culminar en un plazo de doce años con la negociación de las Listas Nacionales y la Lista Común de la ALALC de los bienes a intercambiarse, y se observó, en esta última, que las negociaciones fueran por trienios, en una proporción del 25 % en cada uno, hasta alcanzar la totalidad del universo arancelario (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, 1960, p. 1).

El Tratado de Montevideo también contempla el tratamiento de nación más favorecida como principio fundamental; los programas de expansión del comercio y de complementación económica con políticas tributarias, disposiciones especiales sobre agricultura; así como un tratamiento especial para los países de menor desarrollo económico relativo (PMDER). En resumida cuenta, los objetivos de la ALALC se podrían expresar en lo siguiente: fomentar el intercambio comercial entre las partes contratantes, puesto que este era muy débil, y promover la industrialización mediante la complementación y políticas de sustitución de importaciones con distintos resultados en los países donde se aplicaron —con mayor éxito en las economías mayores de la región como Brasil, México y Argentina; en menor medida en Colombia, Uruguay y Chile; y con relativo fracaso en el resto de economías⁴.

Resulta interesante, en este punto, señalar que la República de Cuba, en 1960, solicitó su adhesión al Tratado de Montevideo, la que fue rechazada cuando se produjo la expulsión de Cuba de la OEA en la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en Punta del Este (Uruguay), con el argumento de la incompatibilidad de su régimen económico. Este asunto fue cuestionado por las autoridades cubanas, puesto que ello no se menciona en la Carta de la OEA ni tampoco en el Tratado de Montevideo⁵.

En realidad, el cumplimiento de los compromisos adoptados en el Tratado de Montevideo entrañaba una serie de dificultades. Por un lado, había que atender la

4 Para un análisis más profundo acerca de los resultados de la aplicación de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones en el Perú, se puede consultar la tesis del autor del presente artículo titulada: *El Perú en el proceso de integración de América Latina, de 1960 a 1990. Participación del Perú en dos organizaciones regionales: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y la Comunidad Andina* (Tello, 2021, pp. 141-177).

5 Cuba esperó hasta 1999 para ser aceptado como país miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración (Tello, 2021, pp. 305-319).

implementación del Programa de Liberación tomando en consideración los distintos niveles de desarrollo de los países miembros. Al interior de la ALALC, se identificó tres grupos de países: primero, las economías más desarrolladas como Argentina, Brasil y México (ABRAMEX); en segundo término, los países de desarrollo intermedio o de mercado insuficiente, como Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela; y, un tercer grupo, los países de menor desarrollo económico relativo (PMDER), formado por Bolivia, Ecuador y Paraguay. Esta situación obligaba a los países más avanzados a establecer mecanismos de trato especial y diferenciado para los PMDER, que les obligaban a retrasar su propio proceso.

Por otro lado, en el grupo ABRAMEX había un mayor interés en desarrollar el comercio, a diferencia de las economías intermedias que pretendían impulsar una política “desarrollista” o industrialista. Para ello, la CEPAL emitió recomendaciones a los países para que anualmente procedieran con un mínimo de reducciones y eliminaciones arancelarias. También señalaba la importancia del impulso de programas de complementación en industrias básicas como la metalmecánica, la del vidrio, la del papel y otras para impulsar industrias intermedias, posteriormente. Todo ello bajo una óptica “dirigista” o estatista, que estaba muy en boga en los años sesenta todavía.

Otro asunto pendiente de solución era el referente al sistema de pagos. La CEPAL recomendaba la suscripción de convenios bilaterales y, para ello, propuso un modelo único, pero con el señalamiento de que, con el tiempo, debía migrarse al establecimiento de un sistema multilateral de pagos, mediante la creación de una cámara de compensación formada por los bancos centrales

que funcionase mediante liquidaciones totales e inmediatas en monedas convertibles de los excedentes y déficit netos de cada país participante con todos los del grupo, una vez hecha la compensación multilateral plena de los excedentes y déficit bilaterales de cada país. (Tello, 2021, p. 321)

Se observaron dificultades en las negociaciones para la confección de la Lista Común de la ALALC en los primeros años de vigencia del Tratado de Montevideo, por lo que se evidenciaron las diferencias entre los bloques de países. Mientras que para el grupo ABRAMEX era prioritaria la intensificación del comercio, para las economías intermedias era necesario procurar un desarrollo armónico, reflejado en un aumento cada vez más creciente de las importaciones al interior de la zona de la ALALC, con escaso aumento de las exportaciones.

La suscripción de la Declaración de Bogotá, el 16 de agosto de 1966, por parte de los mandatarios y representantes de un grupo de países de desarrollo intermedio como Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, fue una manifestación de preocupación al interior de la ALALC, por cuanto los representantes de estos países habían expresado reiteradamente que los beneficios no se distribuían equitativamente entre los socios,

por lo que deciden “acelerar al máximo el progreso de los países de menor desarrollo económico relativo y de mercado insuficiente, sin perjuicio de impulsar la formación del Mercado Común Regional” (Junta del Acuerdo de Cartagena, 1974, p. 247). Con ello, dieron pie al inicio de negociaciones para la suscripción de un acuerdo subregional que condujo a la firma del Acuerdo de Cartagena en mayo de 1969, como se verá en el acápite siguiente⁶.

En abril de 1967 se realizó la Reunión de Presidentes de América⁷, en Punta del Este (Uruguay)⁸. En ella, los mandatarios acordaron la formación del Mercado Común Latinoamericano, sobre la base de la convergencia de la ALALC con el Mercado Común Centroamericano, en un plazo no mayor de quince años, contados a partir de 1970, con miras a construir la Comunidad Económica Latinoamericana, parecida a la Comunidad Económica Europea, en marcha en aquella época. Para ello, debían perfeccionarse ambos sistemas de integración y, al mismo tiempo, promover la incorporación de otros países latinoamericanos.

Sin embargo, ya en aquella época, la ALALC se encontraba atrapada en medio de una maraña de incumplimientos y era muy poco lo que había avanzado para la confección de la Lista Común y la progresiva incorporación de esta a las Listas Nacionales a tal punto que se empezó a negociar la suscripción de un protocolo modificatorio para formalizar la prórroga de los plazos. Así, la CEPAL propuso realizar la desgravación automática en cuatro etapas, hasta 1985, para que coincidiera con el mandato de los presidentes de América. Sin embargo, con el Protocolo Modificatorio de Caracas, suscrito el 12 de diciembre de 1968, se corrieron los plazos de la desgravación arancelaria, la que

6 Adicionalmente a la Declaración de Bogotá, los mandatarios mencionados suscribieron un documento titulado “Bases de un Programa de Acción Inmediata de los países participantes”, con el cual crearon mecanismos para aplicarlo, tales como la creación de una comisión mixta que proponga las medidas requeridas para materializar los propósitos expresados y la formación “de una Corporación de Fomento para la promoción directa de la asistencia técnica al sector privado para la realización de proyectos de interés común” (Junta del Acuerdo de Cartagena, 1974, pp. 256-257). La Comisión Mixta, después de seis reuniones desde junio de 1967, se encargó de las negociaciones que condujeron a la firma del Acuerdo de Cartagena, el 26 de mayo de 1969, inicialmente, con cinco países. Bolivia se sumó al grupo en la cuarta reunión, en noviembre de 1967. Contradictoriamente, Venezuela, que había impulsado la iniciativa desde un principio, desistió de firmar el acuerdo por presión de su empresariado, representado en la Federación de Cámaras de Comercio y Producción de Venezuela (FEDECÁMARAS), y prefirió mantenerse como observador hasta febrero de 1973, cuando se adhirió plenamente al Acuerdo, en Lima (Tello, 2021, p. 328).

7 Asistieron los jefes de Estado de diecinueve países, entre ellos, Lyndon B. Johnson, presidente de los Estados Unidos y Fernando Belaunde Terry, presidente del Perú (Junta del Acuerdo de Cartagena, 1974, pp. 335-336).

8 Del 21 al 22 de julio de 1956, se había realizado la primera reunión de jefes de Estado del continente americano en Ciudad de Panamá, solo con carácter ceremonial, para conmemorar el 130 aniversario del Congreso Anfictiónico. En dicha reunión asistieron, entre otros, el presidente de los Estados Unidos, Dwight D. Eisenhower y Manuel Prado Ugarteche, presidente electo del Perú (Tello, 2021, p. 331).

debía concluir el 31 de diciembre de 1980, pero que dejaba para más adelante otros aspectos contemplados en el Tratado de Montevideo y en la Declaración de Presidentes de América⁹. El Protocolo de Caracas devino en una suerte de paliativo, porque a lo largo de la década del setenta, las negociaciones para el segundo tramo de la Lista Común de la ALALC se estancaron y, en 1978, se iniciaron tratativas para otro protocolo, que devinieron en la suscripción del Tratado de Montevideo de 1980 (18 de agosto) que liquidó a la ALALC y dio nacimiento a la actual Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Tello, 2021, pp. 348-360).

El Tratado de Montevideo de 1980 (TM-80) ya no plantea la formación de una zona de libre comercio ni tampoco una unión aduanera para la formación gradual del Mercado Común Latinoamericano, sino más bien, desarrollar otra clase de mecanismos, tales como la preferencia regional arancelaria, los acuerdos de alcance parcial y los acuerdos de alcance regional¹⁰.

EPISODIO 4: EL GRUPO ANDINO

El 26 de mayo de 1969, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, que eran partes contratantes de la ALALC, firman el Acuerdo de Cartagena con la intención de acelerar el proceso de la ALALC, tal como se había señalado en la Declaración de Bogotá y que habían suscrito, el 16 de agosto de 1966, Carlos Lleras Restrepo (presidente de Colombia), Eduardo Frei Montalva (presidente de Chile), Raúl Leoni (presidente de Venezuela), Galo Plaza (representante del presidente del Ecuador, Clemente Yerovi Indaburu) y Fernando Schwalb López Aldana (representante del presidente del Perú, Fernando Belaunde Terry) (Junta del Acuerdo de Cartagena, 1974, pp. 246-248).

El Acuerdo de Cartagena¹¹ funcionó inicialmente con dos instituciones básicas: la Comisión, formada por representantes plenipotenciarios de los países miembros con potestad para dar normas y tomar decisiones, y la Junta, con tres autoridades del

9 Entre ellos, estaba lo relativo a la adopción de un arancel externo común, con la finalidad de convertir a la ALALC en una unión aduanera; también se postergó abordar lo referente a los convenios de pago recíprocos, entre otros.

10 En la preferencia arancelaria regional, "los países miembros se otorgarán recíprocamente y se aplicará con referencia al nivel que rija para terceros países", aplicando el tratamiento de nación más favorecida; en los acuerdos de alcance regional sí participan todos los países de la asociación; mientras que los acuerdos de alcance parcial son bilaterales y bastante amplios en su temática, por cuanto abarcan una enorme variedad de disciplinas comerciales y no comerciales, para los cuales debieran crearse las condiciones para la multilateralización. Estos últimos son los que rigen las relaciones comerciales entre los países miembros de la Asociación (nota del autor).

11 Del 4 al 9 de julio de 1969, se reunió el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC en Montevideo, en cuya sesión aprobó la compatibilidad del Acuerdo de Integración Subregional (Acuerdo de Cartagena) con el Tratado de Montevideo, mediante Resolución 179 (9 de julio) (Junta del Acuerdo de Cartagena, 1974, pp. 121-122).

mismo nivel, con un mandato de tres años, y uno de ellos ejerciendo como coordinador por un año, que emitía resoluciones (normas que instrumentalizaban las decisiones de la Comisión y también los estudios técnicos a pedido de ella, y otros que a su juicio considere necesarios¹²). El Acuerdo de Cartagena contemplaba la implementación de mecanismos de integración como un programa de liberación, mediante un proceso de desgravación arancelaria que debía culminar en 1980 (artículo 45) (Junta del Acuerdo de Cartagena, 1974, p. 29); y, al mismo tiempo, la elaboración de un Arancel Externo Común para oponerlo a las importaciones provenientes de terceros países, cuya adopción debía concluir en 1980 (artículo 62) (Junta del Acuerdo de Cartagena, 1974, p. 35).

Además, el Acuerdo establecía políticas de complementación económica mediante la programación industrial diseñada para tres sectores: metalmecánico, petroquímico y automotriz; y, al mismo tiempo, la elaboración de una política agropecuaria común (artículos 69-74). Prácticamente, en los primeros dos años de vigencia del Acuerdo, se instrumentalizó todo su contenido. Los problemas se presentaron después cuando se produjeron incumplimientos en los compromisos para la implementación del Programa de Liberación y las negociaciones para el Arancel Externo Común¹³.

En la Tercera Reunión del Consejo Presidencial Andino, realizada en La Paz, del 29 al 30 de noviembre de 1990, se habló por primera vez de convertir al Grupo Andino en un Mercado Común y, para ello, se debían acelerar los mecanismos señalados anteriormente (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2002, pp. 101-102). En el Acta de Barahona, documento suscrito en la Sexta Reunión del Consejo Presidencial Andino (Cartagena de Indias, del 3 al 5 de diciembre de 1991), los mandatarios se comprometieron al lanzamiento de la Zona de Libre Comercio a partir del 1 de enero siguiente (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2002, p. 151), pero los incumplimientos en que incurrieron los países llevaron a su retraso, a tal punto que el Perú decidió marginarse de ella y de todos los aspectos económicos del proceso andino y mantenerse como observador al interior de la Comisión de manera unilateral. Esta crisis se prolongó por cinco años, hasta junio de 1997, y se resolvió favorablemente pese al anuncio de salida del Perú del Grupo Andino, incorporándose progresivamente a la Zona de Libre Comercio en un plazo de ocho años, el cual se completó en diciembre del 2005¹⁴.

12 Hay que agregarle un órgano financiero: la Corporación Andina de Fomento, cuyo convenio constitutivo fue suscrito el 7 de febrero de 1968 (Junta del Acuerdo de Cartagena, 1974, p. 517).

13 Previamente a la adopción de un arancel externo común, el Acuerdo de Cartagena establecía que primero debía diseñarse un arancel externo mínimo común, como un mecanismo de "franja arancelaria" consistente en un "arancel piso" y un "arancel techo", de carácter transitorio y con la finalidad de aproximar progresivamente los aranceles hasta tener uno de tipo común (Junta del Acuerdo de Cartagena, 1974, pp. 35-37).

14 La crisis de la participación del Perú en el proceso de integración ha sido analizada por el autor del presente artículo en su tesis de licenciatura en Historia titulada *El Perú en el proceso de integración andino de 1992 a 1997*. Al día siguiente del golpe de Estado de Alberto Fujimori (lunes 6 de abril

A partir de entonces, se desarrolló otra crisis motivada, esta vez, por el inicio de negociaciones para la firma de un TLC con los Estados Unidos por parte de Colombia y Perú, rompiendo la unidad del bloque, lo que motivó la salida de Venezuela en abril del 2006¹⁵. Este hecho, así como el abandono de las metas concernientes a la formación de la Unión Aduanera y el Mercado Común, le restaron fuerza negociadora y una posición estratégica regional al proceso de integración andina en el escenario latinoamericano, que le habría permitido alcanzar mejores condiciones al momento de negociar con terceras potencias.

COLOFÓN

Hallar respuestas acerca de qué les hace falta a los procesos de integración latinoamericanos para que sean efectivos no es un imposible, como sí lo es resolver la cuadratura del círculo o encontrar la piedra filosofal. Para ello, se debe analizar concienzudamente nuestros mecanismos de integración en lo referente a sus metas, en qué medida estas fueron planteadas, qué fue lo que se hizo posteriormente y comparar con otras experiencias parecidas, como la Unión Europea, por ejemplo, tomando en consideración que se trata de realidades distintas. En el caso de los europeos, se trata de la integración de economías fuertemente industrializadas, con un intercambio comercial intenso desde cientos de años atrás, por lo que crear mecanismos tales como zonas de libre comercio, áreas de preferencia económica y uniones aduaneras, fueron factibles gracias a las dinámicas productivas y comerciales que ellos ya tenían en marcha desde el pasado.

Es importante tomar en consideración que, a mediados del siglo xx, las comunicaciones internas en Sudamérica eran más dificultosas que en la actualidad. Se trataba (y hasta hoy) de integrar físicamente un territorio de aproximadamente 17 millones de kilómetros cuadrados, atravesado longitudinalmente por la Cordillera de los Andes, una de las cadenas montañosas más abruptas del planeta, con desiertos y junglas y poblaciones de difícil contacto entre sí por razones geográficas. Por otro lado, hay que tomar en cuenta que estos espacios débilmente integrados no habían desarrollado adecuadamente mercados internos, prefiriendo las exportaciones de recursos primarios más demandados por los circuitos externos desde tiempos coloniales. A ello hay que

de 1992), debía realizarse la reunión de consulta de la Comisión para examinar lo referente a los problemas para el lanzamiento de la Zona de Libre Comercio, pero, ante la nueva situación política en Perú, esta se suspendió. El 21 de abril, el Gobierno expidió el Decreto Supremo 014-92-ICTI/DM para suspender la participación del Perú en la Zona de Libre Comercio andina (Tello, 2004, p. 100).

15 La salida de Venezuela fue analizada también por el autor de este artículo en su tesis de maestría en Historia titulada *El Perú en el proceso de integración andino de 1966 a 2006* (Tello, 2013, pp. 189-198).

añadir las enormes brechas y asimetrías sociales y el tamaño de la población en situación de pobreza y pobreza extrema en la región.

Otro elemento importante a considerar es el de la supranacionalidad de las autoridades y normas. La Comunidad Andina es una organización que tiene autoridades y normas de carácter supranacional, como son la Comisión, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el Tribunal de Justicia y la Secretaría General. Las decisiones de los dos primeros órganos, así como las sentencias del Tribunal y las resoluciones del secretario general son de carácter obligatorio y entran en vigor desde el momento de publicación en la *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*. Los jueces nacionales están dotados de la capacidad de convertirse en jueces andinos, bajo el principio de supranacionalidad. Los ciudadanos pueden transitar libremente por el espacio común andino, al tener el pasaporte andino como un instrumento de identidad comunitario.

¿Qué le falta a la Comunidad Andina? Dotarla de ciudadanía, hacer que los ciudadanos se empoderen en ella, que hagan valer sus derechos como tales en sus diferentes dimensiones: laboral, educativa, sanitaria, productiva o como turistas de tránsito. Dar una mayor autonomía a las instituciones del Sistema Andino de Integración, como al Parlamento Andino, que solo emite resoluciones que no tienen un mayor efecto jurídico; y, para ello, se le debe dotar de una función de colegiación, como constituyente andino, en materias social y cultural, convirtiéndolo en un mecanismo de poder ciudadano a través de su representación.

¿Qué le falta a la ALADI? Renglón aparte, con haber desarrollado los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) y los Acuerdos de Alcance Parcial se avanzó mucho, pero no lo suficiente. Los ACE de hoy son bastante complejos y completos. En la práctica, son verdaderos TLC de tercera generación. Además, lo que le falta al proceso de la ALADI es la multilateralización de los acuerdos, que en parte es salvada con los Acuerdos de Alcance Regional. De esa forma, podría aspirar a convertirse en una zona de libre comercio, que era el objetivo planteado en el Tratado de Montevideo de 1960, pero estamos en otros tiempos. Más bien, se le debe dotar de mayores espacios para los ciudadanos latinoamericanos; con ello, ambos mecanismos ayudarían muchísimo a la integración económica y social.

REFERENCIAS

- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. (1960). *Tratado de Montevideo 1960*. https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Listos%20para%20subir%20III/Integraci%F3n-Latinoamerica/ALALC-ALADI/tratado_montevideo_1960.pdf
- Bolívar, S. (2003). *Carta de Jamaica*. Biblioteca Virtual Universal. <https://biblioteca.org.ar/libros/152.pdf>

- Garibaldi, R. (2003). *La política exterior del Perú en la era de Ramón Castilla. Defensa hemisférica y defensa de la jurisdicción nacional*. Fundación de la Academia Diplomática del Perú.
- Junta del Acuerdo de Cartagena. (1974). *Historia documental del Acuerdo de Cartagena*. INTAL.
- Organización Mundial del Comercio. (1947). *Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT de 1947)*. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (2002). *Documentos de las reuniones del consejo presidencial andino (1989-2002)*. <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20116416295Presidentes.pdf>
- Tello, L. (2004). *El Perú en el proceso de integración andino de 1992 a 1997* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Cybertesis. <https://hdl.handle.net/20.500.12672/3191>
- Tello, L. (2013). *El Perú en el proceso de integración andino de 1966 a 2006*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Cybertesis. <https://hdl.handle.net/20.500.12672/3250>
- Tello, L. (2021). *El Perú en el proceso de integración de América Latina, de 1960 a 1990. Participación del Perú en dos organizaciones regionales: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Acuerdo de Cartagena* [Tesis de doctorado, Universidad Pablo de Olavide]. RIO. <http://hdl.handle.net/10433/11607>
- Townsend, A. (1991). *Patria Grande. Parlamento, pueblo e integración*. DESA.
- Ulloa, A. (Ed.). (1938). *Congresos americanos de Lima. Recopilación de documentos precedida de prólogo por Alberto Ulloa* (vol. 3, t. II). Imp. Torres Aguirre.
- Viscardo y Guzmán, J. (2007). Carta dirigida a los españoles americanos. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, (17), 323-344. <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcp55w5>
- Wagner de Reyna, A. (1975). *La intervención de las potencias europeas en Latinoamérica de 1864 a 1868* (2.ª ed., t. 7). Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú.