

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007.

¿Integraciones desintegradas? Los casos de la comunidad andina y de la unión del Magreb Árabe.

Carrancio, Magdalena (Universidad Abierta Interamericana, Rosario).

Cita:

Carrancio, Magdalena (Universidad Abierta Interamericana, Rosario). (2007). *¿Integraciones desintegradas? Los casos de la comunidad andina y de la unión del Magreb Árabe*. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-108/838>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eU8X/pgZ>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

XI° JORNADAS INTERESCUELAS/ DEPARTAMENTOS DE HISTORIA
Tucumán, 19 al 22 de Septiembre de 2007

Título: ¿Integraciones desintegradas? Los casos de la Comunidad Andina y de la Unión del Magreb Árabe.

Mesa Temática Abierta: **África y América Latina. Cinco siglos de una frontera común**

Universidad, Facultad y Dependencia: Universidad Abierta Interamericana. Facultad de Ciencias Empresariales (Rosario)

Autor: Carrancio, Magdalena (Profesora adjunta de Integración y Cooperación Económica)

Dirección: 9 de julio 3388 – 2000 ROSARIO

Teléfono: 0341 4117142

Dirección de correo electrónico: magdacar@ciudad.com.ar

¿INTEGRACIONES DESINTEGRADAS? Los casos de la Comunidad Andina y de la Unión del Magreb Árabe

Magdalena Carrancio*

Introducción

A fines de los cincuenta la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) recomendaba, a los países de América Latina y África, la integración regional como herramienta para alcanzar el desarrollo industrial sustitutivo de importaciones. Estas ideas, y el desafío que implicaba una Europa unida y proteccionista de su producción agraria, motivaron el surgimiento de procesos de integración en ambos continentes. En 1969, se consolidó la integración andina a partir de la firma del Pacto Andino (hoy Comunidad Andina de Naciones) y, dos décadas después, idénticos pasos daban los países magrebíes tras la firma del Tratado Constitutivo de la Unión del Magreb Árabe (UMA). Los dos procesos crearon sus instituciones y establecieron sus objetivos siguiendo el modelo europeo.

El presente trabajo se propone brindar, a través de un enfoque comparativo, un análisis sobre la evolución de ambas experiencias integracionistas. En este sentido, se

* Profesora adjunta de Integración y Cooperación Económica, Universidad Abierta Interamericana.

privilegiarán aquellas coordenadas que permitan entrever los elementos de una historia común entre América Latina y África.

Se describirá entonces cómo estas regiones han recorrido un camino paralelo hacia la integración, desde los intentos por lograr una unión política luego de la independencia, hasta la conformación de bloques económicos en el marco del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, primero, y del regionalismo abierto, después. Se observará, por último, cómo la firma de Acuerdos con potencias regionales hegemónicas actuó como catalizador de un comercio bilateral Norte-Sur en detrimento de la cooperación multilateral horizontal.

El camino hacia la integración

En 1948 nace la CEPAL, en el seno de las Naciones Unidas, con la finalidad de estudiar los problemas económicos de la región. Sus trabajos iniciales mostraron una especial preocupación por el desarrollo de los países latinoamericanos, caracterizados por estructuras productivas primarias, de escasa industrialización y vinculadas al mercado mundial en condiciones de intercambio menos ventajosas.

La CEPAL, desde su novedoso análisis “centro-periferia”, brindó el marco teórico y también el apoyo técnico para que los países de América Latina alcanzaran un desarrollo económico autónomo. En un primer momento, esta estrategia se relacionó con la posibilidad de lograr una industrialización sustitutiva de importaciones. Más tarde, y a fin de fortalecer la transformación productiva, estas ideas se combinaron con la necesidad de vincular comercialmente a las economías latinoamericanas entre sí y promover sus exportaciones recíprocamente.

En este sentido, Raúl Prebisch –quien fuera Secretario General de la CEPAL entre 1949 y 1963- sostenía a mediados de los cincuenta que “cuando el proceso de industrialización avanza y se requiere la producción de artículos que rebasan los límites del mercado nacional se impone la necesidad de un comercio recíproco entre los países latinoamericanos”. Así promovía la firma de “arreglos de reciprocidad que aspiren a estimular el intercambio de artículos que (hoy) no se producen o que se producen en pequeña escala”¹ ... La idea de la integración económica se pondría así en marcha.

¹ GHILLÉN ROMO, Héctor, De la Integración cepalina a la neoliberal en América Latina. Revista Comercio Exterior, vol. 51, número 5, México, mayo de 2001, pág. 3

La Teoría Cepalina del Desarrollo pronto fue vista como una “receta” para todos los países en vías de desarrollo, fundamentalmente aquellos cuya inserción en el mercado mundial había originado estructuras primario-exportadoras orientadas comercialmente hacia los grandes centros industriales de Europa y los Estados Unidos. De esta manera, y aunque bajo diferentes coyunturas, fue aplicada por los gobiernos de América Latina primero y los países africanos poco después.

La propuesta cepalina constituyó todo un desafío para estos países que solo habían aspirado –con escaso éxito- a **proyectos de integración política** una vez ganada la independencia. Si bien la conformación de los primeros Estados nacionales se produce en diferentes momentos históricos -comienzos del siglo XIX para los países latinoamericanos y mediados del siglo XX para los países del Magreb- estas regiones atravesaron circunstancias semejantes frente a la idea de integración política. En ambos casos, fue muy difícil para los Estados latinoamericanos y magrebíes recientemente constituidos avanzar hacia cualquier conformación supranacional que implicara una cesión de soberanía.

En el marco latinoamericano, el ideal de Simón Bolívar de constituir una Confederación que agrupara a los diferentes Estados de la región en un solo gobierno, simbolizó el pensamiento de muchos de los próceres que habían impulsado la independencia. Pero la realidad mostró una cara adversa a sus deseos: las rivalidades entre los caudillos locales, las ambiciones personales, los diferentes intereses económicos, las grandes distancias que los separaban, no abonaron un clima propicio para una unión. Cuando en 1826, Bolívar convocó al **Congreso Anfictiónico de Panamá** solo acudieron representantes de México, de las Provincias Unidas de Centroamérica, de la Gran Colombia y Perú y, el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua suscrito en esa ocasión, tuvo escasos logros políticos. Finalmente la región quedó dividida en numerosos Estados que, una vez superadas las luchas internas, lograron su proyecto nacional y, salvo escasos intentos -registrados en las primeras décadas del siglo XX²- el proyecto unionista entró en un largo letargo.

² Se pueden mencionar las iniciativas de 1926 del Partido Aprista peruano de crear una unión política de toda América Latina y los proyectos de crear ligas o asociaciones americanas presentados en la Conferencia Interamericana sobre Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires en 1936. MAGARIÑOS, Gustavo. Integración económica latinoamericana. Proceso ALALC/ALADI. 1950-2000. Tomo 1, pág. 6

De igual manera, ya desde antes de la descolonización, habían surgido en el Magreb movimientos nacionalistas que percibían la región como un todo unitario. Entre 1910 y 1964, estos grupos propugnaron el modelo federal como el más adecuado para la unificación del Magreb central, que por entonces solo abarcaba a Marruecos, Argelia y Túnez. Un hito importante en este propósito lo constituyó la **Conferencia de Tánger** de 1958, que reunió a representantes de Partidos Políticos de los recién independizados Marruecos y Túnez, y del Frente de Liberación Nacional (FLN) que en ese momento lideraba la lucha por la liberalización de Argelia. De esta Conferencia surgió un sistema institucional, pero el hecho de que sus representantes sean partidos políticos y no gobiernos la condenó, entre otras causas, al fracaso.

El mensaje de la CEPAL

Los modelos de integración política no alcanzaron a florecer y fueron superados –a mediados del siglo XX- por las nuevas ideas que proponían partir primero de la integración económica, para llegar, con posterioridad, a la unión política.

La teoría de la CEPAL adquiría así un protagonismo que duraría varias décadas, según las regiones. En el caso latinoamericano, se combinó con una coyuntura particularmente beneficiosa. La guerra mundial había posibilitado la acumulación de reservas originadas en las ventas de productos básicos a las potencias aliadas, especialmente EEUU y el Reino Unido. Tales reservas alcanzaron volúmenes importantes, en parte por lo difícil que era gastarlas en un mercado internacional que atravesaba graves dificultades de aprovisionamiento de manufacturas y bienes de equipo debido a la participación de los países industriales en la contienda. El hecho es que al final de la guerra, muchos países se encontraban con un amplio margen de liquidez internacional, susceptible de ser aprovechado para facilitar el desarrollo industrial. Consecuentemente, la CEPAL vio en esto el momento de apuntar al desarrollo industrial de América Latina como forma de transformar la estructura económica tradicional. La mayoría de los gobiernos adhirieron a esta iniciativa, comenzando un proceso que –por cuatro décadas, del 50 al 80- se conoció como “industrialización por sustitución de importaciones”.

Las ideas que la CEPAL había promovido para América Latina, pronto llegaron a África. En el caso de la región magrebí, lejos había quedado también el proyecto de

unidad política que pasó a ser solo un mito en el ideario de sus pueblos para dar lugar a un modelo de integración vinculada al desarrollo económico.

La situación de los países del Magreb era diferente en el orden político, aunque semejante en lo económico. En efecto, estos países acababan de consolidar su proceso de emancipación nacional tras un período colonial que había tenido diferentes características según los países. El inicio de la vida independiente fue acompañado por la implementación de políticas de desarrollo de inspiración keynesiana que se basaban en la industrialización orientada al mercado interno y en la acumulación de capital procedente del sector externo. De hecho, debido a la relación colonial previa, los países del Magreb, mantenían una fuerte dependencia de las exportaciones de productos primarios, principalmente hacia Europa, a través de cuyos ingresos, garantizaban el sostén del modelo económico adoptado.

Frente a tales imperativos, las recomendaciones de la CEPAL cobraron vigencia, como proyectos no sólo deseables, sino ya necesarios a corto plazo. La **industrialización sustitutiva de importaciones** fue vista como el instrumento para el crecimiento y, esta requería mercados más amplios que los nacionales. El resultado fue un esquema de **integración cerrada o introvertida** en el que, la eliminación de las barreras aduaneras a favor de los miembros del bloque aumentaría el comercio intrarregional –fundamentalmente de manufacturas-, y el establecimiento de un arancel externo común brindaría el nivel de protección necesario a la incipiente industrialización. Por otra parte, la producción y exportación de recursos básicos al mercado mundial –fundamentalmente europeo- garantizaba, en ambas regiones, la obtención de las divisas para la puesta en marcha de los planes de industrialización necesarios para el desarrollo económico.

La Europa Comunitaria: modelo y oponente

La creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957, fue un factor que reavivó con fuerza la idea de la integración, tanto en Latinoamérica como en el Magreb. En el Tratado de Roma había quedado bien claro el propósito de desarrollar una política marcadamente proteccionista, ya sea para los productos agrícolas, que se obtienen en los propios países miembros de la Comunidad, como para los productos tropicales, provenientes de las antiguas colonias africanas y del Caribe. Ello implicaba

una grave **amenaza para las exportaciones a Europa** de casi todos los productos primarios tanto de origen sudamericano como de origen magrebí.

En la Reunión Ministerial del GATT de ese año, el vicepresidente del Perú expresaba que “su país había tomado la iniciativa de proponer la creación de un bloque regional de naciones latinoamericanas para confrontar los problemas que el Tratado de Roma podría plantearles. Destacó que esa proposición ilustraba sobre la preocupación con que los países del área, todos ellos en vías de desarrollo, enfrentaban la creación de un mercado de doscientos millones de consumidores ligado a territorios de ultramar con economías en muchos aspectos similares a las latinoamericanas”³.

Para los países del Magreb, el nacimiento de una Comunidad Económica en Europa resultó igualmente desafiante. En este caso, la Europa comunitaria daba sus primeros pasos al mismo tiempo que los Estados magrebíes adquirían su independencia. Esto fue percibido como una nueva situación de desventaja tras la ya superada relación de dependencia colonia-metrópoli. La perspectiva de un Magreb unido apareció, entonces, como una posibilidad inminente a los efectos de mantener una relación, en cierta medida, más "simétrica". En consecuencia, el hecho de encontrarse frente a una Europa unida, promovió el interés magrebí por la cooperación multilateral, además de la bilateral, ya contemplada en el tratado de Roma⁴. Ciertamente, en función de la cercanía geográfica, estos países estaban altamente interesados en obtener un trato preferencial en las relaciones comerciales con una Europa en continuo crecimiento. En concreto, vieron la necesidad de proteger y garantizar su acceso privilegiado al mercado de ciertos miembros -vinculados al pasado colonial- y unir su crecimiento al de sus exportaciones a Europa.

La CEE fue así un oponente a soslayar pero también fue un modelo a seguir. En la Reunión Ministerial del GATT de 1957, el representante chileno calificó el esfuerzo de integración europeo como “una especie de signo de los tiempos, acorde con las exigencias económicas y sociales de la época y como una indicación del camino que, por vías similares, deberían seguir las diversas regiones del mundo”⁵ Tras esta

³ MAGARIÑOS, Gustavo. Op. Cit., pág. 160-161.

⁴ El Tratado de Roma reguló las relaciones que los miembros de la CEE mantenían con sus ex colonias a través de Acuerdos Arancelarios y Comerciales (art. 113) y Acuerdos de Asociación (art. 238).

⁵ MAGARIÑOS, Gustavo. Op. Cit., pág. 161.

experiencia exitosa, la integración era vista como un instrumento para superar el comercio preferencial que, en términos de productos, mantenían la mayoría de los países. En este sentido, los **preceptos del GATT** relativos a la conformación de bloques comerciales (Art. XXIV), actuaron como un imperativo, en un momento en que los países latinoamericanos y africanos ya habían ingresado al Acuerdo o se encontraban negociando su ingreso⁶.

Así cuando en 1957, se planteó el tema de la renovación y ampliación de los acuerdos preferenciales intrasudamericanos -como los firmados entre Brasil y Argentina, Chile y Argentina, Chile y Perú, entre otros-, se hizo una consulta al organismo, que no favorecía la creación de nuevas áreas de preferencias dada la cláusula de nación más favorecida, considerada la esencia misma del GATT. La única solución consistía en que los países consultantes se acogieran al Art. XXIV del Acuerdo General que permite la creación de Zonas de Libre Comercio o de Uniones Aduaneras, cuyas ventajas arancelarias internas no es preciso extender a las restantes partes contratantes del GATT.

Los organismos de integración

Las cuestiones suscitadas por el GATT y las que previsiblemente habrían de derivarse del nacimiento de la CEE, unidas a las ideas de la CEPAL, forzaron el camino hacia modelos de integración más profunda. La necesidad de establecer un marco institucional que promoviera y diversificara los intercambios comerciales se tornó impostergable.

Tanto la región nordafricana como la latinoamericana dan los primeros pasos concretos hacia la integración económica en la década del sesenta. Reflejando el ideal de Prebisch de constituir un mercado común latinoamericano, nace en 1960, la **Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)**, por iniciativa de los países del Cono Sur a los que luego se agregaron los restantes sudamericanos y Méjico⁷.

⁶ En el caso de los países latinoamericanos, Brasil, Chile, Perú y Uruguay estaban ya dentro del GATT, y Argentina tenía la intención de adherirse. De los restantes países andinos: Colombia recién ingresa en 1981 y Venezuela y Bolivia en 1990. El caso magrebí es diferente ya que Mauritania es el único país que había ingresado al Acuerdo en 1963. Podríamos inferir, entonces, que los preceptos del GATT relativos a la conformación de bloques comerciales regionales son más influyentes en los procesos de Latinoamérica.

⁷ Los países centroamericanos acompañaron este movimiento desde sus comienzos: En 1960 se creó el **Mercado Común Centroamericano** y en 1965 se suscribió un Acuerdo entre Antigua, Barbados y Guyanas dando nacimiento a la **Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA)** que más tarde se transformaría en el CARICOM.

La creciente “insatisfacción” generada en los países considerados de “desarrollo intermedio” -como Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela- o “menor desarrollo” - como Bolivia- sosteniendo que la ALALC no había contribuido a la disminución de las disparidades en los niveles de desarrollo, originó el nacimiento del bloque andino. El 26 de mayo de 1969, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Cartagena⁸. Sus resultados fueron la conclusión de un programa de política común (el Pacto Andino) y la integración de los países firmantes en el Grupo Andino. En 1973, se adhirió Venezuela, y en 1978, se retira Chile al poner en vigencia el Estatuto del Inversionista que estaba en clara contravención con lo estipulado sobre inversiones extranjeras por el nuevo Organismo.

El **Pacto Andino** fue un buen ejemplo de un proceso de integración que pretendió avanzar más allá de lo comercial. El Acuerdo de Cartagena planteó una estrategia de integración económica basada en mecanismos de desgravación comercial y en la constitución progresiva de un Arancel Externo Común (AEC), pero además, mostró cuatro rasgos decididamente innovadores: órganos comunitarios, políticas a favor de los países de menor desarrollo, una política industrial conjunta, y un régimen común para el tratamiento del capital extranjero.

En un primer momento el comercio intra andino creció significativamente, no obstante lo cual, se mantuvo por debajo de lo esperado. Por su parte, el programa industrial no cumplió con las expectativas, a lo que se le sumó el incumplimiento de los plazos para la liberalización del comercio sub-regional y para el establecimiento del AEC. Los motivos que explican el fracaso de esta iniciativa integracionista pueden encontrarse en la tendencia de los países miembros hacia un excesivo proteccionismo, su debilidad institucional; la baja predisposición empresaria a asumir riesgos y su limitada capacidad financiera; la dependencia tecnológica; la competencia de productos más baratos de terceros países; y los conflictos fronterizos entre Ecuador y Perú.

La región magrebí no le fue a la zaga. En octubre de 1964, se aprobó el Protocolo por el que se constituyó el **Comité Permanente y Consultivo del Magreb (CPCM)** que tenía por finalidad alcanzar la integración económica en la región.

⁸ Su versión original fue modificada por el Instrumento Adicional para la adhesión de Venezuela (1973), el Protocolo de Lima (1976), el Protocolo de Arequipa (1978), el Protocolo de Quito (1987) y el Protocolo de Trujillo (1996)

Además de los tres países del Magreb central, este organismo contó con la incorporación de Libia. Pero esta iniciativa también fue condenada al fracaso. Si tenemos en cuenta los objetivos planteados, puede afirmarse que los intercambios intermagrebíes se mantuvieron muy reducidos (5% del total), la armonización de políticas no se llevó a cabo, pues el 90% de los acuerdos firmados fueron a título bilateral y, por último, lejos de coordinar posiciones frente a la CEE, tres de los cinco Estados magrebíes sucumbieron a este propósito tras firmar Acuerdos de Asociación en forma independiente. En 1975, un hecho político, cual fue la irrupción del Conflicto del Sahara Occidental –que enfrentó a todos los países de la región en un juego de alianzas y de toma de posiciones- le asestó un golpe mortal al CPCM.

En consecuencia, se puede afirmar para ambas regiones que las experiencias integracionistas de los sesenta, no contribuyeron a la sustitución de importaciones, ni a completar el esquema de industrialización⁹, ni el desarrollo autónomo de los países, como había sostenido la CEPAL. Ciertamente, al ligar a las economías nacionales con el sector externo, el modelo cepalino experimentó su máximo esplendor entre los años 1974 y 1980 cuando el contexto mundial fue favorable a los precios de los principales recursos y exportaciones andinas y magrebíes, y el crédito externo era abundante y accesible por la gran liquidez existente.

A fines de los setenta, ante condiciones menos propicias del sistema internacional dadas las altas tasas de interés y las bajas estrepitosas de los productos primarios, este modelo mostró signos de agotamiento. El endeudamiento externo comenzó a ser una necesidad creciente para poder cubrir el déficit de la balanza comercial. En América Latina, se agravó con el problema de la deuda externa, iniciando una etapa en la que los países de esta región sufrieron un gran retroceso económico y social, de ahí que a la década del ochenta le valiera el calificativo de la “década perdida”.

Ante la magnitud que fue adquiriendo la crisis, las economías latinoamericanas y magrebíes debieron imponer una estrategia estabilizadora en los términos que recomendaban los organismos internacionales. Los Programas de Ajuste Estructural

⁹ En América latina se exceptúan los casos de Brasil y México –que no pertenecen a la región andina. En el caso del Magreb, el impulso dado al desarrollo industrial produjo logros significativos solo si se tiene en cuenta el nivel sumamente bajo del cual partió. Mención aparte merece la experiencia de Argelia que pudo llevar adelante una revolución industrial gracias a la exportación de petróleo y gas. El aumento del precio de los hidrocarburos en los años setenta permitió desarrollar una industria pesada (siderurgia y metalurgia) que la economía argelina no pudo sostener, cuando en los ochenta bajo el precio del petróleo,

sobrevinieron, a mediados de los ochenta en los países del Magreb, en los noventa en los países latinoamericanos.

De un modelo en que el Estado asumió un rol central como impulsor de la economía, se pasó a un modelo de apertura. Este imponía, al menos, tres prerequisites para alcanzar el éxito: la necesidad de generar estabilidad macroeconómica, la reducción del rol del Estado en la economía a través de la privatización y desregulación económica y, por último, una mayor apertura hacia el exterior a través de la disminución de barreras comerciales e incentivo a las inversiones extranjeras.

Los cambios en el sistema internacional de fines de los ochenta, aunado a las medidas de política económica neoliberal que tomaban los Estados –si bien con importantes matices según las especificidades de cada región y país- retomaron el concepto de integración. A partir de los ochenta, esta fue percibida como una vía promisoría hacia la reconversión productiva que permita a los Estados insertarse en el mercado internacional con eficiencia competitiva.

La CEPAL vuelve a tomar protagonismo impulsando nuevamente la construcción de bloques económicos pero ya en el marco del **“regionalismo abierto”**¹⁰. La integración es ahora el instrumento para incrementar la competencia mediante el levantamiento de las barreras que afectan al comercio intrarregional y el mantenimiento de una protección moderada frente a terceros. Se sostiene que su finalidad es la instauración de una economía internacional más abierta y transparente: **los procesos de integración serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios.**

¹⁰ Esta concepción –que se origina en la década de los setenta en la región de Asia Pacífico-, llega a América Latina a mediados de los 80, cuando la búsqueda de una mayor inserción en la economía mundial, llevó a los gobiernos a cuestionar el modelo de integración de los sesenta. Según la CEPAL se denomina “regionalismo abierto” al *proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objetivo de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía más abierta y transparente.* Dada la amplitud del concepto, cabe reconocer que no todas las iniciativas que describiremos en este trabajo (ni los renovados acuerdos regionales S-S ni los posteriores N-S) responden, en sentido estricto, a las recomendaciones del “nuevo regionalismo”.

El interés por la integración fue retomado en ambas regiones. No obstante cabe reconocer que, en el marco de las políticas neoliberales antes descritas, los países andinos como magrebíes habían incorporado también medidas de apertura unilateral¹¹.

Mientras tanto, el 1º de junio de 1987 entró en vigor el **Acta Única Europea** bajo el objetivo de conformar un Mercado Común y preparar el camino para alcanzar objetivos políticos más ambiciosos. Este proyecto fue recibido con preocupación por los países del Magreb, que aún no habían alcanzado algún grado de integración económica que les permitiera afrontar -unidos- el reto europeo. El 17 de febrero de 1989, los Jefes de Estado de Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Mauritania firmaron en Marrakech (Marruecos) el Tratado de creación de la **Unión del Magreb Árabe (UMA)**, que entró en vigencia el 1º de julio de 1989. Egipto se incorporó en 1994 como miembro observador. Entre los objetivos planteados se proponen armonizar las políticas económicas de los Estados miembros con el fin de conformar un Mercado Común magrebí.

El entusiasmo de los primeros años de funcionamiento de la UMA, que llevó a la elaboración de un notable número de disposiciones, quedó prácticamente paralizado cuando estas medidas tuvieron que tomar forma concreta. Sostiene Marquina que "a primera vista aparece una notable actividad de la Unión que no toca sino superficialmente la realidad del proceso"¹². Algunas cuestiones de carácter formal frenaron la dinámica integracionista, como el excesivo énfasis puesto en la figura presidencial, el mecanismo de toma de decisiones (fundamentalmente la necesidad de ratificación parlamentaria por parte de los miembros) y la ausencia de un cronograma fijo para el cumplimiento de las etapas comerciales propuestas para la conformación del Mercado Común. Se puede afirmar que, pese a este segundo intento integracionista, el comercio intrarregional (exportaciones intrarregionales/exportaciones totales) no ha superado el 5% del comercio internacional de sus miembros. En 1995, el conflicto del Sahara Occidental ocasionó nuevamente una etapa de tensiones entre Marruecos y Argelia. Argel apoya la reivindicación de la independencia de la ex colonia española

¹¹ En esta etapa ingresaron al sistema multilateral del comercio -GATT-: Por la región latinoamericana: Colombia (1989), Venezuela y Bolivia (1990); por el Magreb: Marruecos (1987) y Túnez (1990). Aún no han ingresado Argelia y Libia.

¹² MARQUINA, Antonio, El Magreb: concertación, cooperación y desafíos, Ed. a cargo de Antonio Marquina. M.A.E. Agencia Española de Cooperación Internacional. Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe. Madrid, 1993, pág. 85.

ocupada por Marruecos. Este acontecimiento político marcó desde entonces la parálisis del organismo¹³.

La integración andina se mantuvo estancada hasta 1991, año de su relanzamiento. En 1993 se terminaron de eliminar los aranceles y otros tipos de gravámenes al comercio, estableciéndose una Zona de Libre Comercio para cuatro de sus miembros: Perú, se separó del proceso en 1992 pero se reincorporó a partir de 1997. En 1995 se concreta la Unión Aduanera¹⁴. El 10 de marzo de 1996, se aprobó el Protocolo de Trujillo (Perú) por el cual se crea la **Comunidad Andina de Naciones (CAN)**.

El comercio entre los países de la CAN ha aumentado desde que la ZLC entró en vigor en 1993. Entre 1990 y 2005 su tasa de crecimiento anual fue de 13,5%. No obstante el comercio intra regional (exportaciones intrarregionales/exportaciones totales) es cercano al 10%, cifra todavía baja si se le compara con otras regiones del mundo.

¿La Desintegración?

El análisis de la evolución de los procesos de integración andino y magrebí muestra el bajo índice de comercio intrarregional que alcanzaron ambas iniciativas: 10% y 5% respectivamente. Esta escasa regionalización pone en evidencia cómo estructuras productivas orientadas a la exportación de materias primas y con escaso desarrollo industrial provocaron un limitado comercio intrarregional. Por otra parte, la baja posibilidad de mercados de sustitución al interior del bloque llevó a los gobiernos de ambas regiones a inclinarse hacia mercados externos seguros, ante la diplomacia ofrecida por la Unión Europea a los países del Magreb, y por los Estados Unidos a los países andinos.

En el caso magrebí, los lazos comerciales con Europa se remontan a la etapa colonial. El Tratado de Roma, que dio nacimiento a la CEE en 1957, había contemplado

¹³ En mayo de 2005, el presidente libio, Muammar Gadafi, organizó una reunión cumbre en Trípoli con la finalidad de relanzar el organismo, pero ésta fue suspendida tras la decisión del rey de Marruecos, Mohamed VI, de no asistir en protesta por la posición de Argelia frente al conflicto del Sahara.

¹⁴ El AEC rige según el siguiente esquema: para **Colombia, Ecuador y Venezuela** en cuatro niveles básicos: 0%, 5%, 10% y 20% (según el valor agregado que tenga un producto, mayor será su nivel arancelario), **Bolivia** tiene un tratamiento preferencial mediante el cual aplica solo niveles de 5 y 10% y **Perú** no suscribió este Acuerdo ya que consideraba que sus medidas podían afectar la marcha de su programa de estabilización económica.

la posibilidad de conservar las condiciones de comercio privilegiadas que sus miembros -por entonces solo Francia- mantenían con sus ex colonias. Así, implementó la firma de Acuerdos Arancelarios y Comerciales (art.113) y Acuerdos de Asociación (art. 238). Estos regularon el Comercio con Marruecos y Túnez quienes negociaron sendos Acuerdos en 1969.

A partir de los setenta, las relaciones comerciales con los países de Magreb fueron incorporadas en el marco de Políticas Globales que la CEE había diseñado para los Países Mediterráneos No Comunitarios o Terceros Países Mediterráneos, cuya importancia se acrecentaba por la proximidad geográfica y la provisión de hidrocarburos. Así se implementaron iniciativas como la **Política Global Mediterránea** (1972-1986) y la **Nueva Política Mediterránea** (1986-1989). Bajo este contexto, en 1973, se firmaron Acuerdos de Cooperación¹⁵ que renovaron los ya existentes con Marruecos y Túnez y que, además incorporaron a Argelia. Como ya se detalló, Mauritania formaba parte de los Acuerdos ACP y Libia se negó a participar, ya que el comercio se reducía a la exportación de petróleo.

A fines de los ochenta, el contexto internacional de post guerra fría, estableció un nuevo marco de relaciones de la Europa Comunitaria con los países de la región -por entonces ya integrados en la UMA- a través de la **Política Mediterránea Renovada** (1990-1995). Pero en noviembre de 1995, el lanzamiento del **Proceso Euromediterráneo de Barcelona** los vinculó ya con el objetivo de establecer a partir del 2010 una **Zona de Librecomercio**, en la que los Acuerdos de Asociación constituirán la piedra angular del Proyecto. Consecuentemente, y dada la parálisis de la UMA como organismo regional que exprese una política comercial común a todos sus miembros, la UE fue avanzando progresivamente en la consolidación de relaciones comerciales bilaterales, en particular con los del Magreb central: **Túnez** concluyó sus negociaciones en junio de 1995, ese mismo año firmó el Acuerdo de Asociación que entró en vigencia en marzo de 1998; **Marruecos**, concluyó negociaciones en noviembre de 1995, firmó el Acuerdo de Asociación en febrero de 1996, el que entró en vigor en marzo de 2000.

¹⁵ Los Acuerdos de Cooperación -a diferencia del carácter netamente comercial de los de Asociación- sentaban las bases de una cooperación para también contribuir a la paz y la estabilidad de la región. Estos acuerdos -de segunda generación- contemplaban la apertura, sin reciprocidad, de los mercados europeos a los productos industriales -a excepción de los textiles cuya entrada sí estuvo regida por restricciones cuantitativas y temporales-, un tratamiento preferencial para los principales productos agrícolas, y disponibilidad de medios para contribuir a la financiación del desarrollo económico.

Argelia, por su parte, concluyó negociaciones en diciembre de 2001 y firmó el Acuerdo de Asociación en junio de 2002, que entró en vigencia en setiembre de 2005. Por último, **Libia** participa del Proceso de Barcelona, desde 1999, como observador, sin negociar aún Acuerdos de Asociación con la UE.

En concordancia con los postulados del “nuevo regionalismo”, estos Acuerdos de Asociación introducen la cláusula de reciprocidad, por lo que los países firmantes deben liberalizar gradualmente su política comercial. Dado que las manufacturas provenientes del Magreb ya tienen acceso al mercado comunitario, deberá recaer ahora en los países de esta región las concesiones arancelarias a favor de la UE. El único sector que la UE mantiene protegido es en la agricultura, por lo que, en casos como Marruecos, han requerido un Acuerdo Agrícola adicional.

Ciertamente, solo si tenemos en cuenta la fuerte dependencia de los países del Magreb central con la UE –el 2/3 de sus exportaciones se destinan al mercado comunitario, mientras ésta dedica el 2% de su comercio exterior al Magreb- podremos comprender su interés por sostener estas vinculaciones. Así, el Proyecto Euromediterráneo de Barcelona al reforzar el componente bilateral en las relaciones de sus miembros con la Unión Europea contribuyó a debilitar, aún más, la ya endeble cooperación horizontal.

Para los países andinos, la posibilidad de institucionalizar las relaciones con Estados Unidos a través de Acuerdos de Libre Comercio fue factible en épocas más recientes. No obstante, ya desde fines del siglo XIX puede constatarse la intención de Washington de constituir un bloque económico en el continente americano. En efecto, en la **I Conferencia Internacional Americana** (1889-90) propuso la creación de una Unión Aduanera, pero fue rechazada por los Estados del Cono Sur. “Desde entonces, los dos espacios hemisféricos, Estados Unidos e Iberoamérica, se bifurcaron y siguieron sendas divergentes (...) El panamericanismo implícito en la doctrina Monroe (...) evolucionó hacia la generación de una vasta zona de influencia de un gran poder continental en ciernes (...)”, que derivó en la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA). “Este interamericanismo formal, dirigido y controlado por los Estados Unidos, asoció inequitativamente a una gran potencia con un conjunto de

países subordinados en un sistema hegemónico que contradecía el plano del ideal bolivariano ...”¹⁶

Cien años después, en 1990, el presidente George Bush formula la **Iniciativa para las Américas** (IPA). Esta reflejaba el interés de EEUU por la democratización política y el proceso de liberación del comercio en la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños. Dado que las variables económicas fueron las que prevalecieron, era indudable que la aplicación de esta Iniciativa necesitaría de una mayor planificación comprensiva de los aspectos que afectaban al crecimiento y desarrollo de América Latina. Ello hizo que se fuera diluyendo para ser retomada por la administración demócrata que le sucedería. En efecto, en 1994, el presidente Bill Clinton llevó adelante una serie de reuniones cumbres que trataron una agenda más amplia que la IPA, uno de cuyos puntos fue el comercio con América Latina.

En efecto, del 9 al 11 de diciembre de 1994, los Jefes de Estado y de Gobierno de los 34 países del continente, elegidos democráticamente¹⁷, suscribieron en la **I Cumbre de las Américas**, celebrada en Miami, el “*Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo sostenible en las Américas*”, orientado a consolidar y fomentar vínculos más estrechos de cooperación entre los países firmantes. Una de las veintitrés iniciativas allí aprobadas fue la **creación de un Area de Libre Comercio para las Américas (ALCA)**.

A partir de allí se abre el proceso preparatorio del ALCA, pero la falta de acuerdo de todos los miembros involucrados en el proceso de negociación (compromiso único o single undertaking) abortaron el proceso. La IV Cumbre celebrada en Mar del Plata, en noviembre de 2006, demostró que este proyecto no podía ser viable tal cual había sido planteado en sus inicios.

Consecuentemente, la reducción de la amplitud y el alcance del ALCA se unió a otra tendencia establecida en los últimos años: la **progresiva “bilateralización” del proceso de negociación continental**. Consecuentemente, se viene desarrollando en forma simultánea y paralela al ALCA un proceso estratificado de negociaciones bilaterales en las que las consideraciones relacionadas con el acceso al mercado estadounidense han desempeñado un papel clave.

¹⁶ Magariños, Gustavo, Op. Cit., pág. 6 y 7.

¹⁷ Estos son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Ecuador, EEUU; Granada, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

En mayo de 2004, tres de los países del bloque andino –Colombia, Ecuador y Perú- inician negociaciones con Estados Unidos en vista a la firma de un Acuerdo de Libre Comercio de carácter bilateral. Bolivia mantuvo el estatus de observador a lo largo del proceso negociador, sin llegar a sumarse efectivamente a las negociaciones. Pese a un ambiente social hostil, Perú y Colombia concluyeron negociaciones en noviembre de 2005 y en marzo de 2006, respectivamente, mientras que Ecuador las mantiene prorrogadas en un esfuerzo por alcanzar un trato que considerara más sus intereses. La consecuencia política inmediata fue el **retiro de Venezuela** de la Comunidad Andina. Chile ingresa en el 2006.

Ciertamente, de ponerse en marcha estos Acuerdos –que aún no tienen la ratificación del parlamento de Estados Unidos- se registraría un aumento generalizado del comercio entre los países negociadores en detrimento de sus socios andinos. Este desvío de comercio encuentra al menos dos justificaciones: En primer lugar, cabe reconocer que Estados Unidos es el principal socio comercial de los países andinos. En 2005, el 40% de las exportaciones totales del grupo se dirigió hacia dicho país, y este a su vez originó el 26% de las importaciones totales de la CAN¹⁸. Para Estados Unidos, el comercio con la CAN representa apenas el 1.6% de las exportaciones totales estadounidenses.

Un segundo factor que ha influido mucho en las relaciones entre los países andinos y los Estados Unidos ha sido la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA), aprobada en diciembre de 1991, y reemplazada y ampliada en 2002 por la Ley de Promoción de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA). Ambos instrumentos jurídicos se encuadran dentro del SGP establecido por el GATT¹⁹.

¹⁸ Las exportaciones andinas se centran principalmente en petróleo y minería (54%), manufacturas pesadas (21%) y, menor medida, en manufacturas livianas (13%) y productos agrícolas (7,6%). Los combustibles y los derivados del petróleo constituyen conjuntamente el 56% de las exportaciones, aunque también destacan rubros como los metales (7%), la confección (6,5%) y otros cultivos y productos químicos (alrededor del 4% cada uno). Por su parte, en las importaciones que los países de la CAN hacen desde los EEUU predominan las manufacturas pesadas, que aglutinan más del 70% del total. Los rubros maquinaria y equipos, productos químicos, caucho y plástico y otras manufacturas representan más del 60%. El primero de estos rubros corresponde básicamente a bienes de capital. DURAN LIMA, José, DE MIGUEL, Carlos, SCHUSCHNY, Andrés, Los acuerdos comerciales de Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos: efectos sobre el comercio, la producción y el bienestar. Revista de la CEPAL N° 91. Abril de 2007, pág. 71

¹⁹ La ATPA contempló el acceso al mercado estadounidense de 5600 partidas arancelarias y otorgó preferencias a cuatro países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), con el propósito de ofrecerles mejores alternativas comerciales al ilegal comercio de droga hacia los EEUU, y contribuir a su desarrollo

En 1992 y 2005, las exportaciones de los países andinos beneficiarios de la ATPDEA crecieron aceleradamente gracias al mejor acceso al mercado estadounidense, sobre todo en el trienio 2003-2005. Los productos que registraron mayores alzas fueron básicamente las materias primas, especialmente minerales, y las manufacturas basadas en productos naturales, como los productos textiles y los combustibles. En general, las preferencias arancelarias en virtud de la ATPDEA son una proporción importante de las exportaciones totales de cada país. Los sectores incluidos en la ATPDEA compensan el déficit que generan las importaciones de manufacturera de tecnología mediana y alta, como maquinaria eléctrica, accesorios y partes para vehículos, y equipo electrónico.

La firma de Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos asegurará a los países andinos las ventajas de acceso al mercado estadounidense que ahora le son otorgadas a través de Leyes renovables periódicamente. Al igual que en el caso magrebí estos Tratados –enmarcados en los postulados del “nuevo regionalismo”- se acuerdan bajo la cláusula de reciprocidad, por la que los países andinos deberán hacer concesiones en su política comercial.

Conclusiones

Del análisis comparativo de los procesos de integración en la región andina y magrebí surgen algunas reflexiones que nos permiten entrever un destino común en ambos procesos, más allá de su vinculación a dos continentes diferentes como América Latina y África.

Las primeras iniciativas integracionistas andinas y magrebíes buscaron la unificación política, pero no alcanzaron a florecer. Tras la independencia ambas regiones quedaron divididas en múltiples Estados con características propias que dificultaron el proceso de coordinación de políticas comunes. Tiempo después el modelo exitoso de la Europa Comunitaria les mostraba la posibilidad de construir la integración económica como instancia previa a la unión política.

Es el momento en que las ideas de la CEPAL de los sesenta, veían en la integración de los países en desarrollo el instrumento para la industrialización sustitutiva de importaciones. Consecuentemente, ambas regiones generaron bloques

y a la consolidación en ellos de las instituciones democráticas. La ATPDEA sumó alrededor de 700 productos a la lista original, de modo que los productos con libre acceso llegaron a 6300. La vigencia de la ATPDEA hasta el 31 de diciembre de 2006 se prorrogó hasta junio de 2007.

cerrados, proteccionistas, que no lograron el ideal de industrialización y provocaron un limitado comercio intrarregional. Más aún, a modo de afrontar la crisis generada por el fracaso del modelo cepalino, varios países magrebíes y latinoamericanos, en general, aumentaron su intercambio comercial con los centros industrializados abandonando así a sus vecinos.

A fines de los ochenta en el Magreb y principios de los noventa en América Latina, son retomados los esfuerzos integracionistas pero ya bajo los postulados del regionalismo abierto. Asistimos al nacimiento de la UMA y a la renovación de la CAN, pero ambas iniciativas muestran una nula o, en el mejor de los casos, una escasa regionalización.

Por otra parte, se observa cómo la presencia de lazos comerciales seguros –o, al menos, predecibles- con potencias hegemónicas regionales –como la UE para la UMA y los EEUU para la CAN- priorizan el bilateralismo y debilitan la cooperación intrarregional, en economías muy dependientes del comercio exterior.

La baja integración horizontal superpuesta a las áreas de libre comercio bilateral – lideradas por la UE o por los EEUU- generará una estructura geo comercial denominada de “eje-radio” en el que el eje (potencias hegemónicas) negocia bilateralmente con los radios (países magrebíes y andinos), pero éstos permanecen descoordinados entre sí.

A esta desventaja se suma el hecho de que la firma de estos Acuerdos bilaterales N-S al incluir cláusula de reciprocidad, ciertamente no están brindando un tratamiento especial a las economías de menor desarrollo. Por el contrario, en éstas recaen las concesiones sobre todo arancelarias y la adaptación de sus políticas económicas, contribuyendo aún más a su desarticulación.

Bibliografía:

- **General:**

GHILLÉN ROMO, Héctor, *De la Integración cepalina a la neoliberal en América Latina*. Revista Comercio Exterior, vol. 51, número 5, México, mayo de 2001.

RICUPERO, Rubens, *La renovada contemporaneidad de Raúl Prebisch*. Revista de la CEPAL 84. Diciembre de 2004.

TAMAMES, Ramón, *Estructura Económica Internacional*. Alianza Universidad.

- ***Sobre la Comunidad Andina:***

ACOSTA PUERTAS, Jaime. *La desintegración andina*. Revista Nueva Sociedad, N° 204. pag. 4 a 14. México, julio-set., 2006

MAGARIÑOS, Gustavo. *Integración económica latinoamericana*. Proceso ALALC/ALADI. 1950-2000. Tomo 1

TACCONE, Juan José y NOGUEIRA, Uziel (ed.). *Informe Andino*. Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires, 2002

TACCONE, Juan José y NOGUEIRA, Uziel (ed.). *Informe Andino N° 2 (2002-2004)*. Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires, 2005

DURAN LIMA, José, DE MIGUEL, Carlos, SCHUSCHNY, Andrés, *Los acuerdos comerciales de Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos: efectos sobre el comercio, la producción y el bienestar*. Revista de la CEPAL N° 91. Abril de 2007.

- ***Sobre la Unión del Magreb Árabe:***

BRONDINO, Michele, *La Unión del Magreb Árabe y las relaciones intermagrebíes*, en la obra de LOPEZ GARCIA, Bernabé (Coord.): *España-Magreb siglo XXI. El porvenir de una vecindad*, Ed. Mapfre, Madrid, 1992.

De CASTRO RUANO, José Luis, *Pasado, presente e incierto futuro de la acción comunitaria en el mediterráneo* en la obra de ALDECOA LUZARRGA, Francisco (coord.) *La Cooperación Internacional*, Serv. Editorial Universitaria del País Vasco, Bilbao, 1993.

De LA FUENTE, Luis y DE LA VEGA, Gil, *La integración comercial del Magreb: el mito de las complementariedades*. Mayo de 1996. Disponible en www.riego y control.net/documentos/magreb. Consultado 07/07/07

ESCRIBANO, Gonzalo y LORCA, Alejandro, *Reforma económica en el Magreb: de la estabilización a la modernización*. Enero de 2007. Disponible en: www.almendron.com/tribuna. Consultado 07/0//07

LECHINI, G., CARRANCIO, M., ZACCARA, L., *La integración en el Magreb*, Revista Comercio Exterior, México, mayo, 1997.

LOPEZ GARCIA, Bernabé y de LARRAMENDI, Miguel, *Europa y el mundo árabe en 1995*. Anuario Internacional CIDOB, Fundació CIDOB, Barcelona, 1995.

MARQUINA, Antonio, *El Magreb: concertación, cooperación y desafíos*, Ed. a cargo de Antonio Marquina. M.A.E. Agencia Española de Cooperación Internacional. Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe. Madrid, 1993.

PALAZUELOS MANSO, Antonio, *Las Políticas de Ajuste en el Magreb en* ARRIZABALO, Xavier (ed.), *Crisis y Ajuste en la economía mundial*, Editorial Síntesis, Madrid, 1997.