

RESTRINGIDA

LC/R.992

15 de abril de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LA EVOLUCION RECIENTE DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

*/ Documento preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. No ha sido sometido a revisión editorial.

91-4-525

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION Y CONCLUSIONES	3
II. LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI) ..	7
A. LA TRANSICION DE LA ALALC A LA ALADI	7
B. RETROCESOS Y LOGROS	8
1. La crisis económica de los años ochenta	8
2. Intentos de superación de la crisis	9
C. ACONTECIMIENTOS RECIENTES	12
1. Acuerdos a nivel político	12
2. Profundización de la Preferencia Arancelaria Regional	13
3. Tendencia a formar subregiones	15
4. Una posible revisión del Tratado de Montevideo	19
III. EL ACUERDO DE CARTAGENA (GRUPO ANDINO)	21
A. ANTECEDENTES BASICOS	21
B. PROBLEMAS DE LOS AÑOS OCHENTA	22
C. ULTIMOS ACONTECIMIENTOS	25
IV. EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO (MCCA)	29
A. LOS INICIOS DEL PROCESO	29
B. CONFLICTOS Y CRISIS	31
C. INTENTOS PARA REACTIVAR EL PROCESO	34
V. LA COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM)	38
A. MOTIVACIONES Y CONTRATIEMPOS	38
B. DESEMPEÑO RECIENTE	39
1. La declinación y la recuperación parcial del comercio	39
2. Los regímenes de promoción	41
3. Nuevos impulsos al proceso de integración	42
Notas	43

I. INTRODUCCION Y CONCLUSIONES

En la actualidad los procesos de integración en América Latina y el Caribe están pasando por un momento singular que se destaca nítidamente de su evolución poco dinámica en la década pasada. Hasta hace muy poco los esquemas de integración se debatían en una situación caracterizada por el estancamiento y por los denodados esfuerzos para superar la crisis; ahora pareciera que han tomado un nuevo impulso que les permitiría recobrar su dinamismo.

En efecto, últimamente proliferan en la región acuerdos tendientes a crear, dentro de plazos inusualmente cortos, subagrupaciones de libre comercio e inclusive mercados comunes. Los entendimientos entre algunos países tienden a superar marcos geográficos acostumbrados. Así, por un lado se está dando una subregionalización de la integración mediante convenios en que participan países que presentan una cierta continuidad geográfica y, por otro, también se están multiplicando los pactos entre países más lejanos. Todos estos esfuerzos además se inscriben en una tendencia cada vez mas clara y difundida en la región hacia la liberalización de las economías y su apertura hacia el comercio internacional.

No resulta fácil mantener una visión actualizada y completa de esta súbita aceleración de la actividad integradora. El presente informe ofrece un inventario de algunos hechos significativos ocurridos en los cuatro esquemas de integración existentes en la región. Cada sección es precedida por una breve descripción de los antecedentes históricos correspondientes a la agrupación en cuestión y de su evolución durante la década recién pasada, con el objeto de ofrecer un trasfondo que permite aquilatar mejor los acontecimientos contemporáneos.

No se intenta brindar un análisis evaluativo de los nuevos acontecimientos que todavía se encuentran en plena etapa de definición. La información de que se disponía en muchos casos era aún incompleta y en varias ocasiones los sucesos superaron en cantidad y velocidad a la capacidad de análisis no solamente de los observadores especializados, sino también de los mismos agentes económicos afectados por las decisiones oficiales.

Sin embargo, el material presentado permite formular algunas consideraciones de carácter general. En primer lugar, se observa una sorprendente coincidencia en las etapas recorridas por los distintos esquemas, pese a las singularidades propias de cada uno de ellos. En sus años iniciales todos anotaron un desarrollo auspicioso, en el sentido que los países se apegaron a los compromisos de liberación del intercambio mutuo y a algunos otros acuerdos de transcendencia, como la implantación de un arancel común y de sistemas de financiamiento del intercambio. Dicho intercambio reaccionaba favorablemente a las medidas de promoción y su peso relativo con respecto al comercio global registró un sensible aumento, lo que hacía albergar esperanzas optimistas sobre su desarrollo posterior. Esta fase, empero, mostró signos de agotamiento en plazos relativamente breves, al entrar la negociación en áreas más conflictivas. Al creciente estancamiento en lo formal, se fueron sumando incumplimientos de los compromisos ya contraidos, lo que socavaba la credibilidad de las negociaciones aún por emprender.

La crisis económica de los años ochenta terminó por paralizar el progreso alcanzado y los países tuvieron que procurar contener la imposición de todo tipo de restricciones para-arancelarias que estaba estrangulando el comercio intrarregional. Los gobiernos diseñaron múltiples fórmulas para evitar que los efectos adversos de la crisis afectaran el proceso de integración, y ensayaron medidas que contemplaban desde el acortamiento de los plazos de los compromisos originalmente acordados, hasta el abandono de los modelos voluntaristas de integración que suponían un avance lineal hacia una meta específica, pasando por múltiples intentos de eliminar las restricciones para-arancelarias y de inyectar mayor liquidez al intercambio regional. No obstante, la fuerza de los factores exógenos a los procesos de integración resultaba superior a la voluntad de resguardar y recomponer lo ya alcanzado en éstos, por lo que gran parte de los años ochenta se identifica como una etapa de involución de la integración. La crisis de la década pasada no se revelaba sólo a través de agudos desequilibrios externos e internos de las economías de la región, sino que también por poner en cuestionamiento los modelos de desarrollo hasta entonces aplicados.

La región emerge de los años ochenta con la convicción crecientemente compartida que las economías requieren de una exposición mayor a la competencia internacional, lo que asimismo pone las perspectivas de la integración sobre otro pie. Por primera vez, los

esfuerzos de eliminar las restricciones de todo tipo al comercio exterior empiezan a rendir frutos, se impone una tendencia hacia las rebajas arancelarias y un creciente número de países hace serios esfuerzos por superar la encrucijada económica que les afecta.

Los sucesivos acercamientos que se van gestando entre Argentina y Brasil, a partir de 1986, parecen marcar el inicio de una nueva fase en la integración latinoamericana, donde el énfasis estaría puesto en una apertura simultánea hacia el comercio regional e internacional, la eliminación de todo tipo de trabas al intercambio, y la efectiva integración entre las economías a partir de la complementación y la creación de comercio. Desde ese momento en adelante, se han multiplicado los entendimientos entre un número creciente de países, que de nuevo parecen preferir compromisos exigentes en cuanto a plazos y condiciones de liberalización de intercambio, pero esta vez circunscritas a agrupaciones más bien reducidas de países. Estos acuerdos apuntan al establecimiento de zonas de libre comercio o mercados comunes dentro de plazos que van desde un año --caso del Grupo Andino-- hasta cinco años --el Mercosur--. Asimismo, algunos comprenden además una amplia gama de compromisos de cooperación a nivel de sectores considerados prioritarios.

De este modo, se están abriendo nuevas sendas a través de las cuales la integración podría avanzar, en primera instancia, dentro del contexto de cada subagrupación. Luego éstas podrían comunicarse entre sí con el objeto de desembocar en el anhelado mercado común latinoamericano, el que, a su vez, podría ser parte integrante de una zona de libre comercio hemisférica, tal como fue propuesta en la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush. Cuenta esta perspectiva en su favor con el apoyo político que está recibiendo al más alto nivel, es decir, los mismos Presidentes parecen ser ahora sus principales gestores.

Por otra parte, los gobiernos que desean convertir esta nueva generación de acuerdos en realidad habrán de superar escollos que son nada desdeñables. Entre éstos figuran, en primer lugar, la necesidad de restablecer en sus economías un cierto grado de equilibrio y de dinamismo, a fin de permitir una efectiva integración de las mismas y de posibilitar la armonización mínima de algunas políticas macroeconómicas claves. Una segunda área de posibles contratiempos reside en el grado de resistencia que existe entre los agentes económicos para enfrentar la competencia externa y, en especial, la que provendría de sus

propios socios en la integración. Finalmente, podrían surgir obstáculos no fáciles de resolver en la compatibilización de los múltiples compromisos de integración que los países están asumiendo y en la ulterior multilateralización y convergencia de los entendimientos parciales.

II. LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI)

A. LA TRANSICION DE LA ALALC A LA ALADI

El Tratado de Montevideo de 1980 que instaura la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) tiene principios rectores que lo distinguen claramente de su antecesora, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Mientras ésta apuntaba al establecimiento de una zona de libre comercio en un plazo fijo de apenas doce años, la ALADI abandona este modelo determinista de integración por otro que, en esencia, se rige por la voluntad que muestran sus países miembros de adoptar compromisos en un determinado momento. Mantiene nominalmente como meta última el establecimiento de un mercado común latinoamericano, pero no fija un plazo para su cumplimiento, ni cuenta con mecanismos que aseguren el avance sistemático hacia dicha meta. Así, en tanto que el Tratado de la ALALC en su versión original estipulaba un avance cuantitativo anual para el proceso de liberación, el Tratado de 1980 contempla una amplia variedad de mecanismos de entendimiento que, sin embargo, no obligan a las partes a avanzar con la negociación.

El texto del nuevo Tratado menciona entre sus principios rectores la flexibilidad, que se refiere a la facultad de celebrar acuerdos de tipo parcial entre dos o más países miembros que concuerdan sobre alguna materia. Asimismo, el pluralismo, reconoce la coexistencia de distintos modelos de desarrollo económico y político, y admite implícitamente que no se puede imponer obligaciones respecto a los entendimientos a celebrar. Figura también el principio de la convergencia, que supone la gradual multilateralización de los acuerdos parciales, aunque los instrumentos previstos no necesariamente llevan a tal fin.

En cuanto a sus mecanismos o instrumentos, el Tratado establece un amplio abanico de modalidades, que van desde la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), único instrumento de alcance regional, hasta los acuerdos parciales con otros países de América Latina que no son socios de la ALADI. La permisividad del nuevo Tratado configura una clara reacción al carácter más compulsivo del anterior, ya que se consideraba que esta

última característica era una de las principales causas de la paralización del proceso de negociación en la ALALC.

Durante los primeros dos años de vigencia del nuevo Tratado, los países miembros se dedicaron básicamente a renegociar las concesiones pactadas en el marco de la ALALC. Como consecuencia de este proceso, numerosas concesiones fueron retiradas, ya sea porque no tenían ninguna incidencia en el intercambio o porque creaban problemas en los países otorgantes. Por otra parte, se revalidaron la mayor parte de aquellas concesiones que eran relevantes para el intercambio existente. Puede concluirse entonces que el proceso de renegociación logró racionalizar el legado de concesiones, sin que fueran añadidas muchas nuevas en estos primeros años.

B. RETROCESOS Y LOGROS

1. La crisis económica de los años ochenta

El comercio intrazonal creció sostenidamente hasta 1981, año en que alcanzó un tope absoluto de 11.9 mil millones de dólares. A consecuencia de este dinamismo, el intercambio mutuo incrementó su participación en las exportaciones totales de 7.7%, en 1960, hasta 13.7%, en 1981.

La crisis de la deuda externa, que se manifestó a partir de 1982, afectó seriamente el comercio regional. Frente al agudo deterioro registrado en sus balances de pagos, los países reaccionaron devaluando masivamente sus monedas e imponiendo un cúmulo de restricciones para-arancelarias a sus importaciones de todos orígenes. Mientras tanto, los países intentaron profundizar y ampliar los acuerdos parciales existentes entre ellos, pero en definitiva se impuso la tónica de concesiones fuertemente condicionados en cuanto al número de productos cubiertos, el plazo de vigencia de las concesiones, y la aplicación de cupos y cuotas cuantitativas, entre otras.

Consecuentemente, el intercambio mutuo decayó hasta alcanzar un mínimo de 7.0 mil millones de dólares, en 1983, lo que equivale a una contracción de 41.1% en el transcurso de tan sólo dos años. En este mismo período las importaciones globales de los

países miembros registraron una caída sólo ligeramente mayor, lo cual estaría indicando que prácticamente no operó la preferencia para el comercio intrarregional.

Luego el intercambio se mantuvo estancado entre 7 y 8 mil millones de dólares, registrando una leve recuperación desde 1986. Recién en 1990 se habría superado el nivel máximo logrado en 1981. No obstante, hay que destacar que durante los años ochenta el comercio negociado acusó una contracción menor que la parte no negociada, por lo que el porcentaje del intercambio amparado por concesiones aumentó de 26%, en 1981, hasta 40% en los años 1986-1988, tal como se puede verificar en el cuadro que sigue:

ALALC: EVOLUCION DEL COMERCIO INTRAZONAL, 1981-1988
(Millones de dólares y porcentajes)

Años	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total	12199	10620	7711	8533	7533	7624	8711	9921
negociado	3134	2678	2028	2395	2309	3059	3451	3919
no negociado	9056	7933	5683	6138	5334	4615	5260	6002
% negoc./total	26	25	26	28	31	40	40	40

Fuente: Secretaría de la ALADI.

El mecanismo de compensación de pagos continuó funcionando en estos años, aunque dificultosamente. Varios países tuvieron que retirarse temporalmente del mismo, al superar sus deudas las líneas de crédito otorgadas. El Acuerdo de Santo Domingo se paralizó en 1983 al generalizarse los déficit entre los países miembros.

2. Intentos de superación de la crisis

En el transcurso de los años han habido múltiples intentos orientados a superar la crisis. Entre los principales, se pueden citar la Rueda Regional de Negociaciones, el Programa de Recuperación y Expansión del Comercio (PREC), la profundización de la PAR, los compromisos tendientes a eliminar las restricciones para-arancelarias, los programas

especiales de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo (PMDR), y el fortalecimiento de los sistemas de compensación de pagos y de apoyo a las balanzas de pago. Aunque en lo formal la mayoría de estas iniciativas fueron aprobadas y formalmente puestas en marcha, en la práctica quedaron desvirtuadas al ser abandonadas o dejadas en suspenso al poco andar, aparentemente a la espera de una mejoría en las condiciones.

La Rueda Regional de Negociaciones se inició formalmente en abril de 1986 con la aprobación de la Carta de Buenos Aires y culminó con la celebración de la III Reunión del Consejo de Ministros donde se adoptó el "Sistema regional de comercio y de pagos". Este cubría una gama muy amplia de materias a ser tratadas en cinco subcomités (comercio y complementación económica, servicios, pagos y financiamiento, apoyo a los países de menor desarrollo, y transportes y comunicaciones). Como consecuencia de las negociaciones que siguieron se amplió la PAR en su magnitud básica de 5% al 10% y se establecieron límites para sus listas de excepciones. No obstante, la eficacia de este único instrumento de alcance regional no pudo ser sino muy reducida, en vista de lo exiguo de su margen y de la excesiva amplitud de las listas de excepciones que se acordaron.

El PREC fue suscrito a mediados de 1988 y contemplaba el otorgamiento multilateral de una preferencia arancelaria básica de 60% sobre una lista de productos que debía representar el 30% de las importaciones realizadas desde terceros países. Suponía, por lo tanto, una importante desviación de la importación desde extrazonas en favor del intercambio mutuo. A principios de 1989, el acuerdo había adquirido vigencia legal en sólo cinco países, por lo que nunca llegó a operar como un acuerdo regional. No generó efectos prácticos debido a que las preferencias negociadas en su contexto son generalmente inferiores a las acordadas en forma bilateral.

Más decisivo que el escaso avance logrado en cuanto a preferencias fue, sin embargo, que por un largo período no se logró cumplir con los compromisos en materia de eliminación de restricciones para-arancelarias. Las importaciones de buena parte de los items negociados y también los no-negociados siguieron estando sujetos a restricciones de variada índole y esto se constituyó en una traba insuperable para la recuperación del intercambio. Solamente en los últimos dos años se ha venido verificando un progresivo desmantelamiento de las barreras no arancelarias en un creciente número de países

miembros, pero esta vez como corolario directo de sus respectivos procesos de apertura hacia el comercio exterior.

Entre las realizaciones más positivas habría que señalar el continuado funcionamiento del sistema de compensación de pagos, a pesar de que en varias ocasiones ciertos países tuvieron que optar por la cancelación bilateral de lo adeudado. Ultimamente el sistema se encuentra plenamente recuperado e inclusive ha alcanzado su tope histórico en cuanto al monto de operaciones comerciales canalizadas a través del mecanismo. Así, por ejemplo, en el año 1990 se canalizó por el sistema el monto de 11.146 millones de dólares, con lo cual el grado de compensación ascendió a 76%. En marzo de 1991, las autoridades de los Bancos Centrales participantes aprobaron en una reunión celebrada en La Habana, un protocolo modificadorio del Convenio, destinado a fortalecer el mecanismo. Este prevé la puesta en vigencia, a partir del 1º de mayo de 1991, de un mecanismo multilateral y automático para prestar apoyo en las situaciones de iliquidez que se puedan presentar al cierre de los períodos de compensación. Entre los limitados logros de estos años figuran también la aprobación del Régimen General de Origen y de las Normas Regionales de Salvaguardia.

Por otra parte, hay que destacar el hecho que los países han continuado negociando a nivel bilateral y que mediante los acuerdos parciales se ha logrado sustentar e inclusive impulsar algunas significativas corrientes de comercio, como son aquellas que ocurren entre Argentina, Uruguay y el Brasil. Podría considerarse un logro también que los PMDR siguieran participando en las negociaciones, a pesar de su percepción que los beneficios que éstas les aportarían serían muy inferiores a los que ambicionan. Así, en repetidas ocasiones fueron ampliadas las nóminas de apertura en favor de los PMDR, pero éstas no pudieron ser aprovechadas al no guardar la necesaria vinculación con la capacidad productiva de estos países. Otros programas de apoyo a los mismos países no han podido instrumentarse, principalmente a causa de la escasez imperante de recursos. La incapacidad de poder ofrecer una respuesta satisfactoria a los problemas de los PMDR continuó siendo uno de los factores retardatorios del proceso de integración.

El programa de integración argentino-brasileño, lanzado a mediados de 1986, dio origen a muchas expectativas sobre una posible aceleración del proceso integracionista, pero

éstas se han vistas postergadas debido a los contratiempos sufridos en el proceso de ajuste de ambas economías. Este tema es retomado en el acápite C.

Donde quizás se hayan producido los menores avances es en la multilateralización de los compromisos. La llamada "apreciación multilateral" de los acuerdos parciales, en la práctica no ha producido ningún resultado concreto y se ha convertido en un mero ritual mediante el cual se informan a los demás países de los acuerdos celebrados. De hecho, la dimensión multilateral del proceso de integración ha quedado en suspenso e inclusive ha resultado difícil salvaguardar esta aspiración entre la multiplicidad de acuerdos celebrados a nivel bilateral. La década de los ochenta atestiguó el resurgimiento del bilateralismo en la región y recién en los últimos meses se vislumbran algunas opciones que permitirían la multilateralización de los compromisos contraídos, aunque también estén presentes tendencias que apuntan hacia la subregionalización.

C. ACONTECIMIENTOS RECIENTES

1. Acuerdos a nivel político

La Quinta Reunión del Consejo de Ministros que se celebró a fines de abril de 1990 en la Ciudad de México, contemplaba de modo prioritario en su agenda la profundización de la PAR y el saneamiento de la situación financiera de la Secretaría de la ALADI. En cuanto a este último objetivo no se logró el deseado aumento de cuotas.

Contrariamente a las expectativas, no fue posible en aquella ocasión profundizar la PAR, ya que en primera instancia México se opuso a que el margen regional se aplicara a toda concesión otorgada a terceros (Cláusula de la Nación Más Favorecida). Esta hecho revelaba un cambio que había ocurrido en la posición de ese país en relación a la posibilidad que sus compromisos en el área de la integración latinoamericana limiten sus opciones de entendimiento con otros países, entre éstos especialmente los Estados Unidos y los países centroamericanos. Posteriormente, en la reunión de Asunción, México apoyó la profundización de la PAR, la que fue consagrada en la Reunión de Montevideo del 20 de junio de 1990.

Adicionalmente, se aprobaron en México las Resoluciones desde la 19 hasta la 29 que refieren a una variedad de asuntos, entre los cuales se destacan el compromiso de eliminar las restricciones no-arancelarias en los acuerdos de alcance parcial, la declaración de inaplicabilidad de estas restricciones en las nóminas de apertura de mercados en favor de los PMDR y la decisión de buscar activamente la progresiva armonización de las políticas macroeconómicas y comerciales. En cuanto a las acciones en favor de los PMDR se aprobaron además un programa de asistencia técnica y el emprendimiento de negociaciones tendientes a mejorar el aprovechamiento de las concesiones por parte de éstos.

Se abordaron nuevas áreas de acción mediante la formulación de una programa sobre cooperación en materia tecnológica que funcionaría preferentemente mediante acuerdos de complementación, enfocando éstos hacia la modernización de las estructuras productivas, y la intensificación de la cooperación en transporte, telecomunicaciones, integración fronteriza, turismo y asuntos financieros.

En el ámbito administrativo, se decidió la convocatoria anual del Consejo de Ministros en vez de su anterior frecuencia bianual, y la constitución de Consejos Sectoriales integrados por los Ministros del rubro, Secretarías de Estado y las máximas jerarquías de cada área, con el fin de incrementar el contenido técnico en las negociaciones y en la ejecución de los acuerdos. A principios de 1991, ya se encontraban constituidos los Consejos de Política Financiera y Monetaria, el de Transporte y Facilitación del Comercio, de Turismo y el Consejo Asesor Empresarial.

2. Profundización de la Preferencia Arancelaria Regional

La PAR sólo se logró instaurar en abril de 1984 y hasta hace muy poco fue el único instrumento negociador de dimensión multilateral. Su concepto original preveía una cobertura de todo el universo arancelario y una rápida eliminación de las listas de excepciones. No obstante, hasta hace poco solamente se acordó una profundización poco significativa de su margen básico en 1987 y las listas de excepciones seguían conteniendo una buena parte de los productos considerados sensibles a la competencia regional.

La Tercera Reunión de Representantes de Alto Nivel, celebrada el 20 de junio de 1990 en Montevideo, acordó una duplicación de la PAR en su magnitud básica. Los países lentamente han ido poniendo en vigencia este nuevo protocolo y últimamente han ido reduciendo las listas de excepciones, tal como fue acordado. La matriz de márgenes preferenciales quedó conformada como sigue:

País Receptor:	PMDR	Países intermedios	Países restantes	PMDR mediterráneos
	(En porcentajes)			
País otorgante:				
PMDR	20	12	8	24
intermedios	28	20	12	34
restantes	40	28	20	48

Las listas de excepciones se redujeron asimismo en un 20%, con los siguientes toques máximos:

PMDR:	1920 items
Intermedio:	960 items
restantes:	480 items

Asimismo, solamente se puede aplicar la Cláusula de Salvaguardia prevista en el artículo 50 del Tratado de Montevideo y las importaciones amparadas en el mecanismo de la PAR tienen que cumplir con el Régimen de Origen (resolución 78).

Colombia, Chile, Venezuela, México, Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina ya redujeron sus listas de excepciones y entre estos países entró entonces en vigencia este segundo protocolo.

Se estima que aun en su nueva versión, la PAR todavía es de poca efectividad debido a lo reducido de los márgenes acordados, especialmente entre países de un mismo nivel de desarrollo, y por lo extenso de las listas de excepciones que incluyen a productos con real potencial en el intercambio intrarregional. No obstante, se espera que puede convertirse un instrumento eficaz que facilitará la convergencia entre las distintas zonas de libre comercio que están surgiendo en la región. Por lo demás, sería difícil conseguir este objetivo sobre la base de los múltiples acuerdos parciales que se encuentran vigentes actualmente.

3. Tendencia a formar subregiones

a) Integración Argentina-Brasil

Argentina y Brasil decidieron acelerar el movimiento hacia la unidad económica a partir del Acta de Integración que data del 20 de julio de 1986. Desde aquella fecha, ha habido una continua actividad negociadora entre ambos países. Así, por ejemplo, el 29 de noviembre de 1988 se firmó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo. Hasta la fecha, los acuerdos contemplan 23 protocolos que refieren cada uno a sectores o materias específicas. Originalmente se apuntaba a la conformación de un mercado común para el año 2000. Los entendimientos contaban además con el interesante mecanismo de la cláusula "gatillo", que prevía una profundización dispar de las preferencias cuando el desbalance comercial supera el 8% del intercambio bilateral. De este modo se iba en búsqueda de lo que se ha denominado un equilibrio dinámico. Brasil registró déficit en 1989 y 1990, por lo que Argentina debió acelerar su desgravación.

El Acuerdo entre los Presidentes Menem y Collor de Melo, celebrado el 6 de junio de 1990 en Buenos Aires, adelantó la meta de un mercado común para principios de 1995. En la declaración final los presidentes además se expresaron positivamente sobre la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush. Más adelante, el 20 de diciembre de 1990, se firmó un acuerdo de complementación económica entre ambos países (conocido como el Gran Acuerdo o el N° 14) que consolida y amplía las concesiones negociadas en el Acuerdo Parcial N° 1 y los otros protocolos bilaterales preexistentes (de complementación sobre bienes de capital, bienes alimenticios industrializados, energía nuclear e industria

automotriz). Con este acuerdo se dio un paso decisivo adelante en el proceso de formación de un mercado común entre ambos países, ya que los anteriores entendimientos tenían un carácter esencialmente sectorial. Contempla como aspectos básicos la cobertura de todo el universo arancelario y un programa progresivo, automático y lineal de desgravación mutua. A partir del 1º de enero de 1991, el programa de desgravación instaure un margen preferencial mínimo de 47% y las reducciones bianuales de 7% deben culminarse a fines de 1994 cuando el margen alcance al 100%. Este programa de hecho prescribe la aplicación de la "cláusula gatillo". Las reducidas listas de excepciones existentes --309 ítems para Argentina y 259 para Brasil-- serán eliminadas a razón de 20% por año. En materia de origen, se aplicarán las normas de la ALADI y la cláusula de salvaguardia solamente puede ser invocada en casos excepcionales después de consultas con la otra parte. Ninguna cláusula de salvaguardia puede tener vigencia después de fines de 1994. Asimismo, no se admitirán subsidios ni prácticas de dumping. Es decir, en 1995 el universo de productos debe estar liberado de todo tipo de restricciones, tanto arancelarios como no arancelarios.

b) Hacia un mercado común en el Cono Sur

Los planteamientos iniciales no tomaron en consideración a los intereses de Uruguay, lo que dio lugar a reclamos de este país al ser vulneradas las concesiones obtenidas de ambos países. De hecho, Uruguay canaliza gran parte de sus exportaciones a Argentina a través de un acuerdo parcial con este país que recoge las concesiones del CAUCE. A poco menos de un mes desde el encuentro de Buenos Aires, Uruguay logró que se juntaron en Brasilia los Ministros de Relaciones Exteriores, de Economía y de Finanzas de los tres países indicados y de Chile, emitiendo éstos, el 1º de agosto una declaración conjunta en la cual se afirma el propósito de establecer una zona de libre comercio en el Cono Sur para fines de 1995. En su declaración, invitaron a Paraguay a participar en esta zona de libre comercio.

Sin embargo, Chile adoptó una posición expectante, insistiendo en la necesidad que los demás países rebajen primero sus niveles arancelarios a niveles compatibles con los suyos y que se armonicen otras políticas económicas claves para la integración.

Los cuatro países miembros se juntaron a principios de febrero de 1990 para ultimar los detalles del Mercado Común del Sur o "Mercosur". El tratado fue firmado por los

Presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 26 de marzo de 1991, en Asunción. Paraguay y Uruguay tendrán un programa de desgravación automático que terminará un año después del emprendido por Argentina y Brasil y mientras tanto tendrán sus propias listas de excepciones. En todo lo demás, el Tratado se funda en el principio de la plena reciprocidad de derechos y obligaciones. A partir de 1995, regirá además un Arancel Externo Común (AEC) para los cuatro países que sería de un 15% y existirá la completa libertad para la movilización de bienes y factores productivos.

Obviamente, el cumplimiento de los propósitos arriba resumidos supone la armonización de las políticas macroeconómicas a fin de garantizar igualdad de condiciones de competencia y esto constituye probablemente el reto mayor para los cuatro países. Este compromiso ya figura en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo firmado entre Argentina y Brasil en el año 1988, sin que hasta la fecha se hayan registrado mayores avances en esta materia.

En el acuerdo del Mercosur existe la cláusula que por un período de cinco años no se admitirán nuevos países miembros cuando ellos participen en algún otro esquema de integración subregional o extrarregional. Esto deja la puerta abierta para Chile, pero no así para los países andinos ni para Venezuela, Colombia y México, quienes integran el Grupo de los Tres.

c) La participación de Chile en los acuerdos de integración

El Acuerdo celebrado entre los Presidentes Menem y Aylwin (Acta de Santiago) a principios de agosto de 1990, prevé la constitución de una zona económica común entre ambos países (mercado ampliado) para fines de 1995. Mientras tanto la integración comercial se adelantaría mediante la firma, en marzo de 1991, de un acuerdo de complementación económica. Será un acuerdo muy completo que comprenderá todo lo negociado en acuerdos parciales entre los dos países. Supone la eliminación de las restricciones no-arancelarias y solamente tendrá una reducida lista de excepciones y otra calificada de "productos sensibles". La idea es aplicar un proceso de desgravación lineal al universo arancelario, aunque se contempla un arancel residual. Ambos países incorporarán al acuerdo normas que facilitan la circulación de capitales, servicios y mano de obra, la constitución de empresas conjuntas y consorcios de exportación.

El acuerdo entre Argentina y Chile constituye una muestra concreta de que han quedado superados los antagonismos surgidos entre los dos países vecinos en las décadas pasadas. Además de la proyectada zona económica ampliada, se prevé el acercamiento físico entre los países mediante la apertura de tres pasos cordilleranos y un túnel ferroviario, la construcción de un gasoducto, la facilitación del transporte terrestre y aéreo y de las telecomunicaciones. En general, el acuerdo se destaca por un marcado énfasis en la integración de sectores claves de servicios.

Chile firmó asimismo, en septiembre de 1990, sendos acuerdos con los Estados Unidos y con México tendientes a liberalizar el intercambio con ambos países. El acuerdo marco con Estados Unidos establece la creación de un Consejo para el comercio y la inversión, para identificar y eliminar los principales obstáculos que afectan el intercambio y las inversiones bilaterales.

Con México se comprometió a firmar un acuerdo de complementación económica con el objeto de establecer un mercado ampliado que debería estar plenamente conformado a fines de 1995. Este último convenio se basa en los principios de "cobertura amplia", es decir, compromete en principio todo el universo arancelario, salvo escasas excepciones, y un "arancel máximo común" inferior al 15%, lo que equivale al compromiso de desgravar a partir de este nivel. En el caso de Chile, los gravámenes a aplicar se reducirán de 15% a 10% a partir del segundo semestre de 1991. El acuerdo contempla, además, la cooperación en una serie de campos distintos a lo estrictamente comercial, como serían la coordinación de políticas económicas y la colaboración en servicios. Con este compromiso ambos países confirman su posición coincidente en cuanto a la orientación de sus principales políticas económicas y, en especial, de las que determinan su apertura al comercio exterior.

Por otra parte, a principios de abril de 1991, Chile y Venezuela suscribieron un primer acuerdo de libre comercio tendiente a establecer un programa de liberación a partir del 1º de junio de 1991, mediante el cual se llegaría a la libre circulación de bienes, servicios y factores a más tardar el 31 de mayo de 1994, es decir a un espacio económico ampliado. Según el convenio, desde junio de 1991, Chile empezará con aplicar un arancel máximo de 10% para productos venezolanos y a su vez Venezuela aplicará un arancel no

mayor de 20% a sus importaciones desde Chile. Quedarán exceptuados del régimen de libre comercio unos 250 rubros considerados como sensibles.

Finalmente, Chile y Bolivia también están considerando la posibilidad de concertar un acuerdo de complementación económica para establecer entre ellos una zona de libre comercio.

d) Iniciativas de integración en el norte de la región

Por su parte, México, Venezuela y Colombia, que conforman el llamado "Grupo de los Tres", se han comprometido a suscribir un acuerdo de complementación económica a principios de 1991, con el objeto de introducir un programa de desgravación mutua que tiene que desembocar en un mercado común para el 1º de enero de 1995. Este acuerdo en principio debe cubrir el universo de los productos, con sólo escasas excepciones. En abril de 1991 se firmarían los acuerdos marco que asimismo cubrirían el tema del tratamiento a las inversiones. Estos mismos países han sido muy activos en cuanto a la suscripción de acuerdos parciales con los países centroamericanos y algunos del Caribe, amparándose en la posibilidad abierta por el Artículo 25 del Tratado de Montevideo.

e) El acuerdo en las áreas de la cultura, la educación y la ciencia

Otra iniciativa interesante de reciente fecha se refiere a la suscripción por prácticamente todos los países miembros de la ALADI y por Cuba de un acuerdo de alcance parcial de cooperación e intercambio de bienes en los áreas cultural, educacional y científica. Con la firma de Bolivia este acuerdo adquiere la calidad de un acuerdo regional, siendo éste el segundo acuerdo de cobertura amplia después de la PAR.

4. Una posible revisión del Tratado de Montevideo

Los Presidentes de los países del Grupo de Río, reunidos los días 11 y 12 de octubre de 1990 en Caracas, suscribieron la "Declaración de Caracas", en cuya letra H. encargan a sus Representantes frente a la ALADI "efectuar una evaluación de la Organización para determinar medidas necesarias para que alcance la flexibilidad y eficacia que requieren las actuales perspectivas de la integración latinoamericana", según un temario propuesto con anterioridad por el Presidente de México en una visita a la Sede de la ALADI.

EL temario aludido en su preámbulo solicita a la Secretaría de la ALADI, junto con un grupo ad-hoc de expertos, hacer un análisis de la compatibilidad de las reglas y modalidades del Tratado de Montevideo, así como de las mecánicas de aplicación, con las nuevas realidades comerciales dentro y fuera de la región, a la luz de diez puntos que priorizan los siguientes aspectos: la liberalización efectiva del intercambio mutuo mediante la cobertura amplia de productos en los acuerdos; la reducción de las excepciones; la desgravación según un programa calendarizado; la eliminación de las barreras no arancelarias; la profundización de la PAR y la fijación de aranceles máximos; la eliminación programada de los subsidios a la exportación; la facilitación del transporte; reglas claras de origen y de salvaguardia; procedimientos ágiles de resolución de controversias, y la creación de programas de promoción comercial y de inversiones con el objeto de acercar las comunidades de negocios de los países.

El Grupo ad-hoc de expertos sesionó en Montevideo, del 3 al 7 de diciembre de 1990, y emitió un informe que luego fue tomado por el Comité de Representantes como base de sus deliberaciones. Las recomendaciones del Comité serán a su vez elevadas a la Sexta reunión del Consejo de Cancilleres, que se celebrará a comienzos de abril en Bogotá.

Como se puede desprender del resumen anterior, se trata de una priorización que coincide con la nueva orientación que algunos países están dando a su política comercial. Llama la atención que se encarga una evaluación y una eventual readecuación del marco jurídico y de los mecanismos establecidos por el Tratado de 1980, en condiciones que este aparentemente ofrece toda la flexibilidad y las facultades requeridas para cumplir con los anhelos de acelerar el proceso de integración. No obstante, la urgencia que se está dando a la liberalización del comercio, es una preocupación compartida por un creciente número de países en la región. Se recuerda que el Grupo de Río comprende actualmente entre sus miembros a todos los países que integran la ALADI.

III. EL ACUERDO DE CARTAGENA (GRUPO ANDINO)

A. ANTECEDENTES BASICOS

El Grupo Andino se originó en el año 1969, cuando cinco países andinos miembros de la ALALC decidieron acelerar y profundizar entre ellos el proceso de integración que habían iniciado en el marco de dicha Asociación, justamente cuando esta última había entrado en una fase de relativo estancamiento. A diferencia de la ALALC, el Acuerdo de Cartagena contemplaba un arancel externo común y una desgravación automática de los aranceles sobre el comercio intrarregional a fin de llegar a la constitución de una unión aduanera; un régimen de programación industrial y otro de tratamiento común al capital extranjero (Decisión 24), y la armonización de políticas macro-económicas. Con el ambicioso y estricto programa de desgravación arancelaria se pretendía evitar las problemas que afectaron a la ALALC, donde la pronta disminución de la disposición a negociar llevó al estancamiento del proceso de integración. El Grupo Andino contaba en su favor con una mayor homogeneidad de sus países miembros en cuanto a niveles y modelos de desarrollo, pero en su contra figuraban la escasísima vinculación comercial e infraestructural preexistente entre ellos.

El esquema andino de integración se distinguía por su enfoque voluntarista y el empleo de un significativo grado de programación, mediante los cuales se esperaba mantener el impulso del proceso gracias a los compromisos exigentes e impostergables que los países asumieron. No obstante, a la postre esta opción ha dado un resultado que no se diferencia en mucho del alcanzado por esquemas más laxos como la ALADI, en particular en cuanto a los incumplimientos de las obligaciones y la postergación en los plazos.

Entre los logros hay que destacar que los países mayores del Grupo lograron un avance notable en sus compromisos de desgravación, aunque los dos países de menor desarrollo económico relativo, que contaban con plazos mayores, no iniciaron la desgravación, aduciendo incumplimientos de los compromisos por parte de los demás países socios. Algo parecido ocurrió en relación al arancel externo común, donde solamente los tres países mayores lograron instrumentar un arancel mínimo común.

Las negociaciones alrededor de la programación industrial excedieron en varias ocasiones los plazos acordados y, en la práctica, sólo se materializó parte del programa metalmecánico. Igualmente, surgieron transgresiones en la aplicación de la Decisión 24 que fue crecientemente cuestionada y que se convirtió en una de las razones principales del retiro de Chile del Grupo Andino.

En cambio, donde se consolidaron ciertos avances es en materia de cooperación política y en la institucionalización de la agrupación. En muchas ocasiones los países adoptaron posiciones comunes hacia afuera y se incorporaron como organismos del Acuerdo, el Parlamento Andino, el Tribunal Andino de Justicia y el Consejo de Ministros. También en asuntos monetarios y financieros han habido importantes adelantos, como fueron la introducción del Peso Andino y la puesta en marcha del Fondo Andino de Reservas, que recientemente se convirtió en el Fondo Latinoamericano de Reservas. La Corporación Andina de Fomento siguió funcionando normalmente durante todos estos años difíciles, quizás gracias al carácter marcadamente bancario que adoptó.

En cuanto a la armonización de las políticas comerciales y económicas, no se ha podido afianzar ninguno de los objetivos, principalmente por la irrupción de la crisis económica. La descoordinación de las políticas cambiarias y la proliferación de restricciones para-arancelarias figuran entre las causas más importantes del estancamiento y retroceso registrados por el intercambio a partir de la crisis de los ochenta.

B. PROBLEMAS DE LOS AÑOS OCHENTA

En el acápite anterior se hizo referencia a algunos problemas específicos que afectaron al esquema en el transcurso de los años setenta. A esta tendencia hacia el estancamiento se sumó en los ochenta un conjunto de contratiempos de tipo coyuntural, que terminaron por poner en cuestionamiento el concepto mismo del esquema. Los severos problemas de balanza de pagos que enfrentaron todos los países miembros a partir de 1982, determinaron que éstos limitaran sus importaciones desde todos los orígenes mediante repetidas devaluaciones, la imposición de restricciones para-arancelarias a las importaciones, y todo tipo de prácticas administrativas tendientes a reducir los niveles de importación.

Consecuentemente, el comercio recíproco descendió de unos 1.200 millones de dólares, en 1981, hasta alcanzar un mínimo de 641 millones de dólares, en 1986. Luego, se produjo una recuperación, aunque hasta el año 1989 el intercambio no superó la marca de 1.000 millones de dólares, por lo cual se puede afirmar que también para el Grupo Andino los años ochenta constituyeron una década perdida en términos de integración comercial.

Estos hechos precipitaron la crisis de la agrupación, que ya antes había tenido que enfrentarse a demoras en la aprobación de los principales instrumentos y crecientes incumplimientos en la ejecución de los compromisos. En el año 1979, los Presidentes andinos aprobaron el Mandato de Cartagena, al celebrar los diez años de la agrupación. En aquel momento aún existía bastante optimismo sobre las posibilidades de reactivar el proceso sin deshacer su planteamiento original. En respuesta a la preocupación de los Presidentes, la Comisión aprobó en 1983 el Plan de Reorientación que contemplaba estrategias de desarrollo para ocho sectores que se consideraban claves para el futuro desarrollo de la agrupación. No obstante, la profundización de la crisis imposibilitó la ejecución de los planes.

Mediante el Protocolo Modificadorio de Quito, que fue adoptado en 1988 después de un largo proceso de difíciles negociaciones, los países trataron de adecuar la estructura jurídica a la nueva realidad. Al igual que como en el caso de la ALADI, la nueva instrumentación jurídica abandonó el modelo lineal anterior por un concepto mucho mas pragmático de la integración, donde primaba la real disposición de los países a integrarse.

Entre otros fueron flexibilizados los programas de desgravación y de acercamiento al arancel externo común, pero a la vez se estableció la obligación para los PMDR de iniciar sus programas de rebaja arancelaria. Con el objeto de lograr la recuperación del intercambio, se acordó que todas las restricciones al intercambio deberían estar eliminadas para fines del año en curso. Sin embargo, el mismo Protocolo previó medidas de salvaguardia que permitieron a los países desligarse de esta obligación y, consecuentemente, las restricciones cambiarias y demás medidas administrativas quedaron vigentes en cuatro de los países.

Por otro lado, fue liberalizado significativamente el régimen del capital extranjero mediante la duplicación de los plazos con que contaban las empresas extranjeras para

convertirse en nacionales y permitiéndoles prácticamente una libre disposición de sus utilidades en cuanto a repatriación y reinversión. Además, fueron abolidos los programas industriales y reemplazados por otras modalidades de integración industrial que colocaban la iniciativa para su gestión en manos del sector privado. Asimismo, se reemplazó el enfoque de la dimensión multilateral y sectorial por fórmulas que permiten entendimientos parciales a partir de dos países y que pueden cubrir más de un sector.

Del mismo modo, se consagraron modalidades para facilitar y regular el comercio administrado, práctica que ya había alcanzado cierta difusión en la región. Empero, se estima que su instrumentación particular produjo un efecto adverso al prever cupos de insuficiente alcance.

Ante esta evidente relajación del marco regulatorio, se colocó más énfasis en las posibilidades que brinda la cooperación, previendo acciones conjuntas en áreas no tradicionales como las relaciones externas, los servicios, el desarrollo científico y tecnológico, el desarrollo fronterizo, el turismo y el desarrollo social. En general, la acción multilateral fue en buena parte substituida por acuerdos de tipo parcial que solamente comprometían a los países que los suscribían.

Obviamente, todos estos ajustes apuntan a una adecuación del marco regulatorio a un entorno notablemente empobrecido y a un desempeño del esquema que ya era insatisfactorio antes de irrumpir la crisis externa, aparentemente con la esperanza que modalidades menos comprometedoras no solamente causarían menos frustraciones entre los países, sino que permitirán un destrabamiento del proceso de negociación. No obstante, quedaba la duda si una estructura tan poco comprometedora sería capaz de impulsar a los países a una profundización de la integración mutua, en una situación coyuntural que aún se encontraba caracterizada por un alto grado de incertidumbre y por una marcada desorientación sobre el papel que podría jugar la integración en el desarrollo de los países.

C. ULTIMOS ACONTECIMIENTOS

En diciembre de 1989, los Presidentes andinos celebraron la Reunión de Galápagos donde asumieron el Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, y fijaron como meta alcanzar una unión aduanera en 1995, entre los tres países mayores, y en 1999 para los PMDR. La "Declaración de Galápagos" pone un marcado énfasis en la cooperación en áreas extra-económicas, como son la confianza y la solidaridad mutuas, la necesidad de combatir colectivamente el terrorismo, la preservación de la paz regional y el fortalecimiento de la democracia, y la posición conjunta en las negociaciones internacionales. Forma parte de dicha declaración el "Diseño estratégico para la orientación del Grupo Andino" que contiene, entre otras, algunas directrices que deberían orientar la integración en los años noventa, como la consolidación del espacio económico andino, donde se enfatiza que dentro de este espacio debe reinar la competencia y que debe existir solamente una razonable protección hacia terceros, y una mejor articulación del Grupo Andino con el contexto internacional. Aquí se prioriza la posición conjunta frente a la tendencia hacia la negociación bilateral.

En cuanto a las acciones específicas, menciona las siguientes:

- i) Adelantar los plazos para la culminación del programa de liberación, la adopción del arancel externo común y el desmontaje del comercio administrado;
- ii) Armonización de la políticas económicas, como son los regímenes arancelarios de excepción, los incentivos a la exportación, la coordinación de las políticas cambiarias y monetarias y el fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento y pagos;
- iii) Mejoramiento de la infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones;
- iv) Cooperación en sectores productivos con miras a su modernización y racionalización, apoyándose en nuevas modalidades de integración industrial, basadas en proyectos y en el papel protagónico de los agentes privados;
- v) Adopción de una política agrícola común;
- vi) Aumento de la oferta regional de servicios; y
- vii) Aumento de la fluidez de la circulación de los factores de producción.

En el mes de mayo de 1990, los Presidentes se encontraron de nuevo en la Reunión Cumbre de Macchu-Picchu, donde se adoptó una meta ambiciosa para la integración andina: evolucionar hacia una comunidad de naciones parecida al modelo de la Comunidad Económica Europea. Entre las estrategias a seguir se destacan las siguientes:

- i) Coordinación de las políticas económicas y de las negociaciones de la deuda externa. Posiciones comunes en ciertas áreas de la política exterior;
- ii) Políticas industriales y comerciales conjuntas. Se reitera que en 1995 deberían estar eliminadas todas las restricciones al comercio intra-andino;
- iii) Cooperación en materia energética, agrícola, asuntos sociales y culturales, investigación y salud;
- iv) Elección directa del Parlamento Andino; y
- v) Creación del Consejo Presidencial Andino que se reunirá cada seis meses en reuniones de trabajo. La celebración de cumbres presidenciales se realizará cada dos años.

Conforme a la periodicidad acordada, los Presidentes se juntaron a fines de noviembre 1990, en Bolivia, donde suscribieron el Acta de La Paz. En su preámbulo, constataron "con beneplácito la convergencia creciente entre las políticas económicas de los países andinos, en búsqueda de una mayor eficiencia y competitividad de sus economías, mediante la liberalización y apertura al comercio y la inversión internacionales..., y la implantación de una racionalidad económica fundada en la iniciativa privada, en la disciplina fiscal y en un Estado redimensionado y eficaz". Coincidieron en que estos principios compartidos de política económica configuran un entorno singularmente propicio para profundizar y acelerar la integración subregional.

A fin de adelantar dicha profundización resolvieron adoptar las siguientes acciones:

- i) Adelantar la conformación de la Zona de Libre Comercio al 31 de diciembre de 1991, mediante una aceleración del programa de desgravación y la eliminación del comercio administrado, de las listas de excepciones y de la Nómina de Reserva;
- ii) Adelantar la definición del Arancel Externo Común a 1991, con miras a su progresiva adopción por los países miembros y a fin de tener constituida la Unión Aduanera Andina en 1995;
- iii) Remover los incumplimientos existentes a más tardar el 31 de marzo de 1991;

iv) Elaborar un programa en el transcurso de 1991 conducente a la progresiva armonización de las políticas macroeconómicas;

v) Facilitar la inversión extranjera e incentivar la libre circulación de capitales subregionales mediante una modificación de las normas comunitarias relativas a estas materias antes del 31 de marzo de 1991;

vi) Desarrollar una serie de acciones de convergencia con otros países latinoamericanos tendientes a lograr la conformación del Mercado Común Latinoamericano antes del fin de la presente década;

vii) La supresión de visas para nacionales andinos en un plazo no mayor de seis meses; y

viii) La eliminación de la reserva de carga en el transporte marítimo y la adopción de una política de cielos abiertos andinos.

Mientras que en la Reunión de Macchu-Picchu aún se palpaba un fuerte énfasis en temas políticos y de cooperación, el último encuentro presidencial parece marcar un rumbo completamente nuevo para el Grupo Andino. Las reformas acordadas permiten sacar la conclusión que se ha optado por una liberalización total del intercambio mutuo --la que debe ser llevada a cabo en un tiempo inusitadamente corto--, y por una apertura en general de las economías hacia el comercio y la inversión internacionales. Tal como afirma el mismo preámbulo, este cambio corresponde a una adaptación de las políticas de integración a un viraje global ocurrido en la orientación de las políticas generales de desarrollo de los países. La planificación por parte del Estado y la programación como instrumento de la integración, son abandonadas y reemplazadas por el predominio del mercado como mecanismo de asignación de recursos. Consecuentemente, se acuerda una rápida liberalización del mercado subregional y una casi simultánea apertura hacia los países latinoamericanos y hacia el intercambio internacional, en general. Esta apertura debiera alcanzar también a las inversiones. Se tratarán de eliminar todas las distorsiones que todavía afectan el funcionamiento de los mercados, lo que otorga una mayor urgencia a la búsqueda de la armonización de las principales políticas macro-económicas.

El último objetivo no es fácil en vista de los severos desequilibrios macroeconómicos que aún afectan a varios de los países andinos. En términos de liberación comercial, la

tarea aparenta ser más factible porque los tres países mayores y Bolivia ya han logrado un alto grado de liberalización de sus importaciones. En cuanto al Arancel Externo Común, se estima que este va ser bajo, es decir, con un promedio que se ubica entre el 10% y 20%.

La Junta del Acuerdo de Cartagena está abocada a la tarea de llevar los distintos acuerdos al plano concreto y se prevé la realización de una próxima reunión presidencial para el mes de mayo en Caracas. De este modo, el Grupo Andino parece insertarse en la misma tendencia que se está dando en el resto de la región y que apunta a la aceleración de los plazos y a la liberalización drástica del intercambio entre pares o grupos subregionales de países.

A principios de febrero de 1991, Ecuador solicitó posponer por un año el cumplimiento de la meta con respecto a la eliminación de los aranceles sobre el intercambio intrarregional. En La Paz, se había dado plazo a Ecuador hasta mayo de 1991, cuando los Presidentes se reunan en Caracas, para decidir si el país participará en el mercado común.

Una noticia alentadora en el ámbito de la cooperación financiera es la posibilidad de ampliación que se aprobó para el Fondo Andino de Reservas (FAR). Oficialmente, esta entidad se transformó el 12 de marzo de 1991 en el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), al cursar invitaciones de participación a los países miembros de la ALADI no-andinos. EL objetivo básico del Fondo es prestar apoyo de corto y mediano plazo a sus socios con problemas de balanzas de pagos. Los préstamos concedidos están sujetos a tasas de interés módicas que equivalen a LIBOR más 0.5%. Actualmente sus activos sobrepasan los mil millones de dólares y el Fondo obtiene utilidades a razón de unos 50 millones de dólares por año. Entre sus objetivos figura además contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras de sus países miembros.

IV. EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO (MCCA)

A. LOS INICIOS DEL PROCESO

Mediante el Tratado de Managua de 1960, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua dieron inicio oficial a su proceso de integración económica después de preparativos que tomaron más de diez años. De hecho, fue la región de América Latina donde la voluntad integracionista surgió más tempranamente y con más fuerza. Resulta comprensible esta preocupación por la búsqueda de la unidad económica si se considera el reducido tamaño de cada una de las cinco economías y su escaso nivel de diversificación productiva. Estas características, que entre otras se reflejan en un elevado grado de apertura al comercio internacional basada principalmente sobre la exportación de productos básicos, hacen que los países sean muy susceptibles a los vaivenes de la economía internacional.

En la medida que los países se fueron adhiriendo al Tratado (1961-1962), se comprometieron a liberar de inmediato todas las importaciones provenientes de la misma región, permitiéndose solamente reducidas listas de excepciones iniciales. De hecho, los compromisos implicaban una liberalización inmediata del 95% de los productos comprendidos en el intercambio mutuo, mientras que en el año 1966 la totalidad del comercio intrarregional debería estar liberado. En 1962, se adoptó el Protocolo sobre la igualación de los derechos de importación que preveía un acercamiento progresivo a un Arancel Externo Común (AEC), conforme iba avanzando la liberalización del intercambio mutuo y, hacia 1967, éste se encontraba en plena operación. Como consecuencia de la aplicación de los dos instrumentos, la protección a la producción regional aumentó notablemente para los bienes de consumo y para los materiales de la construcción, mientras que no sufrió mayor cambio para las materias primas, los productos intermedios y los bienes de capital.

En el ámbito de la cooperación financiera y monetaria se instrumentó con éxito un sistema multilateral de pagos. Este se basaba en las funciones que prestaba la Cámara de Compensación Centroamericana que fue creada en 1961. La operación del sistema acompañó y apoyó el crecimiento del comercio intrarregional, dándole una mayor fluidez

y permitiendo a la vez un ahorro significativo de divisas convertibles. En 1964, se adoptó además un acuerdo tendiente a formar una unión monetaria centroamericana mediante la armonización progresiva de las políticas monetarias y cambiarias. Finalmente, en 1969 se creó el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM), entidad dirigida por el Consejo Monetario Centroamericano y que se orienta a apoyar financieramente las balanzas de pagos de los países miembros.

También se adoptó un Régimen de Industrias de Integración que contemplaba la asignación entre los países de determinadas industrias cuya producción gozaría del libre acceso al mercado regional y que estaría protegida de la competencia extrarregional mediante el AEC y medidas fiscales de promoción. No obstante, la aplicación del mecanismo se detuvo en sus fases iniciales, básicamente porque resultó difícil equilibrar los intereses de los países en el proceso.

Durante los primeros diez años de la creación del mercado común, el comercio intrarregional reaccionó muy favorablemente a los estímulos creados y se incrementó de apenas 31 millones de dólares, en 1960, hasta 207 millones de dólares, en 1970. Como consecuencia de su mayor dinamismo, entre los años citados el intercambio mutuo aumentó su peso relativo en las importaciones totales de 6.9% hasta un máximo histórico de 24.2%. Otra característica muy significativa del intercambio al interior de MCCA era que este comprendía un muy alto porcentaje de productos manufacturados --del orden de 85%--. Gracias a la protección que ofrecía el AEC surgió en la región un aparato industrial que producía principalmente productos de consumo, a partir de componentes importados y que dependía del mercado subregional para su colocación.

El fin de este período de auge es marcado por el retiro de Honduras del Mercado Común, en 1969, hecho al cual se sumó la desfavorable coyuntura internacional de los años setenta y la agudización de los conflictos políticos y sociales en la subregión. Aumentaron entonces las restricciones que los países impusieron a sus importaciones desde el MCCA, mientras que el AEC perdía efectividad debido al creciente número de excepciones que los países colocaban al mismo. Aunque bajó notablemente el dinamismo del intercambio, éste continuó en ascenso hasta el año 1980 cuando alcanzó su valor máximo de 1.100 millones de dólares.

El modelo de integración adoptado empezó a mostrar signos de agotamiento y no estaban dadas las condiciones para negociar una profundización del proceso. La estructura industrial que había crecido al amparo del mercado común no llegó a abordar la producción de productos intermedios ni los bienes de capital necesarios para el proceso y, en general, se caracterizaba por su falta de competitividad a nivel internacional. De este modo, la economía de las naciones centroamericanas siguió expuesta a los vaivenes de la coyuntura externa y, específicamente, del desfavorable desarrollo de los términos de intercambio que se impuso a a partir de los años setenta.

B. CONFLICTOS Y CRISIS

Durante los años ochenta, la subregión vivió bajo el doble signo de los efectos de la recesión económica mundial y de las secuelas de la conflictiva situación social y política presente en prácticamente todos los países. Las exportaciones acusaron los efectos adversos de la coyuntura tanto en sus precios como en su volumen, las inversiones se paralizaron, el crecimiento económico se estancó y luego decayó, los países devaluaron sus monedas en repetidas ocasiones e impusieron restricciones a sus importaciones, las que terminaron por afectar el comercio intrarregional. Después de haber alcanzado su máximo en el año 1981, este registró una caída pronunciada que, con algunos altibajos, duró hasta el año 1986, cuando apenas alcanzó el nivel de 462.1 millones de dólares.

Ante la generalización de los déficit en las balanzas de pagos y el repentino desaparecimiento del financiamiento externo, los mecanismos regionales de pagos y de financiamiento rápidamente se agotaron, al acumularse deudas intrarregionales impagas que sobrepasaron sus capacidades financieras. Hacia mediados de los años ochenta el funcionamiento la Cámara de Compensación se paralizó debido a las crecientes dificultades de algunos países para cancelar sus saldos deudores. Con el objeto de financiar dichos saldos deudores derivados del comercio intrarregional, se creó, en 1981, el Fondo Centroamericano del Mercado Común (FCMC) que operaba dentro del marco del Banco Centroamericano de Integración Económica y para el cual se esperaba obtener aportes de fondos extrarregionales. Sin embargo, no hubo mayor respuesta de la comunidad

internacional ante estas necesidades y, en 1986, el FCMC dejó de operar para todos los fines prácticos. Lo mismo ya había ocurrido con el FOCEM en el año 1983, a consecuencia del agotamiento de sus recursos. En 1988, la acumulación de deudas intrarregionales ascendió a cerca de 800 millones de dólares y los países optaron por abordar este problema sobre una base bilateral.

De más reciente fecha es la creación del Derecho de Importación Centroamericano (DICA), que debía entrar en funciones a principios de 1987. Ante la paralización de las operaciones de la Cámara de Compensación, los bancos centrales del MCCA establecieron un nuevo sistema de pagos basado sobre el uso del DICA. Este instrumento sirve exclusivamente para el pago de las importaciones de origen centroamericano y es solamente convertible a las monedas centroamericanas, lo que debería asegurar su continuado uso en el circuito regional. Empero, el DICA resultó un medio de pago poco atractivo para sus potenciales aceptantes debido a su falta de convertibilidad al dólar y a que su tenencia no devenga intereses. Por las razones señaladas este nuevo sistema ha tenido escasa aplicación hasta la fecha. En general, los países prefirieron seguir operando sobre la base de líneas bilaterales de crédito o recurriendo a créditos comerciales que son cancelados en dólares.

En el año 1987, se observaron los primeros indicios que la situación antes descrita estaba adquiriendo un matiz más positivo. Por primera vez en seis años el comercio intrarregional registró un repunte que alcanzó a un 17%. Cabe señalar que, en esa época, la proporción del comercio intracentroamericano en las exportaciones totales apenas llegaba a 10%, lo que ilustra en qué medida había quedado disminuido el grado de vinculación entre las economías regionales. Durante los años 1988 y 1989, continuó la recuperación del intercambio recíproco a tasas crecientemente superiores a las de las exportaciones globales, por lo que la participación de las primeras en las últimas se elevó a 15% a fines de la década, cifra aún muy inferior al 25.7% alcanzado diez años atrás.

Probablemente, el factor que más ha influido en esta recuperación y en la mejoría de las perspectivas de la integración, ha sido el proceso de pacificación en que se encuentra la región y el restablecimiento de la democracia en los países del istmo centroamericano. La firma de los Acuerdos de Esquipulas permitió el afianzamiento de la paz en una subregión particularmente convulsionada, venciendo así uno de los principales obstáculos

al relanzamiento de la integración. La celebración de elecciones en Nicaragua, en febrero de 1990, ha contribuido a favorecer el ambiente en que se desarrolla la integración, aunque no hay que perder de vista que en otros dos países miembros aún persiste una situación interna marcada por la violencia.

Tampoco ha quedado superada la crisis económica a la que los países se enfrentan desde hace ya diez años: continúan deteriorándose los términos de intercambio de la región, el crecimiento recién se está recuperando y aún no se ha dominado el proceso inflacionario que se desató en la década pasada. Inicialmente los países encararon individualmente estas dificultades con diversas medidas de corto plazo, lo que ha incrementado el grado de descoordinación en las políticas macro-económicas y comerciales, particularmente en el campo cambiario y arancelario. Por otra parte, la variable integración no figura entre los determinantes de los procesos de ajuste ortodoxo que algunos países están aplicando últimamente.

Vale destacar que, a pesar de todos los contratiempos y tensiones habidos, han seguido funcionando los foros centroamericanos con relativa normalidad, dando así testimonio de la importancia que los países asignan a la integración y cooperación. Hasta hace poco estos foros dedicaron buena parte de sus esfuerzos a la captación y coordinación de la asistencia externa proveniente principalmente de los Estados Unidos y de la Comunidad Económica Europea. Durante los años ochenta era poco lo que se podía avanzar en cuanto al perfeccionamiento del mercado común, llegándose a aprobar tan sólo un nuevo AEC que entró en vigencia en 1986. Mientras tanto varios de los países han iniciado procesos de liberalización de su sector externo y existe el peligro inminente que los compromisos que contraigan en esta materia con organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial y el GATT, hagan que sus niveles arancelarios se ubiquen por debajo del AEC. Por este motivo, se aboga a favor de una mayor coordinación en las negociaciones al respecto.

C. INTENTOS PARA REACTIVAR EL PROCESO

Al avanzar las iniciativas de paz, se tornaron cada vez más frecuentes los encuentros presidenciales, que de este modo dieron un impulso decidido a los foros de integración que habían seguido reuniéndose aún en las épocas más difíciles. En primera instancia, estas reuniones cumbres se ocuparon primordialmente de la consolidación de la paz y de la coordinación de la posición negociadora hacia afuera, pero en los últimos dos años se han orientado también hacia la reactivación de la integración regional.

Ya en el año 1988 este nuevo dinamismo quedó plasmado en el Plan de Acción Inmediata (PAI), aprobado por los Vicepresidentes centroamericanos en Managua el 2 de febrero. El propósito principal de este Plan fue fijar prioridades para la cooperación internacional, orientándola hacia aquellas áreas de mayor interés regional, entre las cuales figuraba la creación de un fondo de emergencia para la reactivación de la región. En mayo de este mismo año el PAI fue incorporado al Plan Especial de Cooperación Económica (PEC), el que fue preparado a solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas como parte del Plan de Paz para Centroamérica. El PEC apela al financiamiento de los países desarrollados (la CEE, Japón, Canadá) y del PNUD, pero se supone que los organismos regionales de integración sean los principales ejecutores del mismo. Aparte del apoyo financiero a la reconstrucción, el PEC presta especial atención a la reactivación y el fortalecimiento de los mecanismos de integración, entre ellos el FOCEM.

Del 9 al 10 abril de 1990, se efectuó en Dublin la Sexta Reunión de los Cancilleres de la CEE, del Istmo centroamericano y del Grupo Contadora (Colombia, Venezuela y México) en el marco de los encuentros de San José (San José VI). En esa ocasión se abordó un temario muy amplio en el que destacaron varios temas relacionados con la integración regional. Se acordó vigorizar el comercio intracentroamericano mediante un apoyo financiero de la CEE a la Cámara de Compensación Centroamericana y a través de la fijación de un calendario para la eliminación de todas las trabas al intercambio. El aporte de la CEE contempla un primer pago de ECU 120 millones (aproximadamente 165 millones de dólares) como parte de un programa de tres años. Con esto, el sistema de pagos pudo entrar nuevamente en funcionamiento en diciembre de 1990. La CEE se comprometió,

además, a dar un apoyo de ECU 30 millones a Honduras y Nicaragua con el objeto de fortalecer su capacidad de exportación y atenderlos en sus déficit de balanza de pagos. También acordó apoyar técnica y financieramente al funcionamiento del Parlamento Centroamericano y reafirmó su intención de contribuir al PEC.

A fines del mismo mes de abril se reunieron los Presidentes centroamericanos en Montelimar y, en esta ocasión, llamaron a una próxima Reunión Cumbre destinada a analizar la reestructuración, el fortalecimiento y la reactivación del proceso de integración. En lo político, se aprobó la constitución del Parlamento Centroamericano.

La mencionada reunión se efectuó en Antigua, Guatemala, los días 16 y 17 junio de 1990. Por primera vez en muchos años, el tema principal de una reunión presidencial estaba centrado en la recuperación económica y la integración, en vez de la problemática política. Como resultado de la reunión se aprobó el Plan de Acción Económica de Centro América (PAECA), el que contempla, entre otras, las siguientes acciones: crear un nuevo marco jurídico y operativo para la integración; establecer una red regional de pagos y eliminar los obstáculos al intercambio; acordar una nueva estructura arancelaria; la construcción y reconstrucción de carreteras; la facilitación del transporte de bienes y de personas; la coordinación de la representación centroamericana en el exterior en materia de comercio exterior y promoción conjunta de exportaciones; analizar el ingreso al GATT; llevar adelante una política de reconversión industrial, entre otras con miras a la exportación al mercado mundial; elaborar una política agrícola coordinada enfocada a la seguridad alimentaria; llevar adelante una política y un programa conjunto de ciencia y tecnología; la coordinación de los programas de ajuste; y establecer un foro de consulta sobre deuda externa y financiamiento externo.

Muchas de las acciones enunciadas aún se encuentran en su fase preliminar, es decir, tienen que ser elaboradas en detalle por los organismos competentes. Después de la aprobación del PAECA ha habido una gran cantidad de reuniones a nivel técnico tendientes a dar un contenido específico al Plan. Los mismos Presidentes se reunieron nuevamente en el transcurso de 1990, en Puntarenas (Costa Rica), donde ampliaron al PAECA en cuanto a su contenido específico.

En el contexto del PAECA, los Ministros de Economía decidieron recientemente reemplazar el conjunto de tratados bilaterales ahora vigentes por una zona de libre comercio que tiene que estar constituida en 1992. Esta última, a su vez, debería evolucionar en el plazo más breve posible hacia una comunidad económica centroamericana. Este nuevo planteamiento difiere de la meta original que guiaba el accionar de la Secretaría del MCCA (la SIECA) y que apuntaba a la formación de una unión aduanera. En este sentido, no debe llamar la atención que entre los mandatos de la Cumbre de Antigua también figura la readecuación de la SIECA.

El 10 y 11 de enero de 1991, los cinco Presidentes centroamericanos se reunieron con el Presidente de México en Tuxtla, México, donde firmaron un Acuerdo Marco tendiente a crear una zona de libre comercio entre estos seis países. Según este Acuerdo, los países negociarán bilateralmente --también se admite la negociación trilateral-- con México una serie de entendimientos sectoriales que deben llevar al libre comercio de un creciente número de productos en un plazo de seis años. El Acuerdo adquiere importancia si es analizado a la luz de la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush, que prevé la creación de una zona de libre comercio que cubre todo el continente americano. México, aparentemente, está asumiendo el papel de nexo entre los Estados Unidos y Canadá, por un lado, y los países latinoamericanos, por el otro, al celebrar acuerdos de libre comercio con cada uno de ellos. Esta nación ya tiene firmados acuerdos parciales con cada uno de los países centroamericanos, conforme al artículo 25 del Tratado de Montevideo. Además está abocada a la creación de una zona de libre comercio con Venezuela y Colombia, en el contexto del "Grupo de los Tres", y firmó recientemente otro acuerdo de esta misma naturaleza con Chile.

Costa Rica suscribió, el 3 de diciembre de 1990, un convenio marco con los Estados Unidos como parte de la Iniciativa para las Américas. Prevé la creación de un Consejo de Comercio e Inversiones que debe coordinar la negociación de un acuerdo de libre comercio entre ambos países desde comienzos de 1991.

Por último, conviene recordar en este contexto que México y Venezuela continúan prestando apoyo de balance de pagos a los países centroamericanos, abasteciéndolos de petróleo en términos favorables a través del Acuerdo de San José. Este ha sido

recientemente expandido y ahora reintegra la totalidad de lo gastado en petróleo que se importa de ambos países: el 20% es directamente abonado a los Bancos Centrales de cada país, mientras que el 80% restante es canalizado a través del Banco Interamericano de Desarrollo para financiar proyectos de desarrollo con el cobro de módicas tasas de interés.

V. LA COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM)

A. MOTIVACIONES Y CONTRATIEMPOS

Debido a su pequeño tamaño y sus reducidos recursos, los países del Caribe han mostrado una fuerte motivación por la integración mutua y dicho interés continúa en el presente, a pesar de los contratiempos sufridos por el proceso en la década pasada. Se estima que los 13 países de la Comunidad ^{1/} no comprenden más de 5.5 millones de habitantes, mientras que su comercio exterior alcanza actualmente a unos 11.000 millones de dólares (exportaciones más importaciones), lo que la hace un bloque comercial de relativo pequeño tamaño. Al mismo tiempo, su deuda externa asciende a la suma de 11.000 millones de dólares, equivalente a tres veces sus exportaciones totales.

La entidad antecesora de la CARICOM conocida como la CARIFTA (Caribbean Free Trade Association) entró en vigencia el año 1968 y prevía, tal como indica su nombre, la liberación inmediata del comercio entre sus países miembros. No obstante, se admitía una serie de excepciones para los productos sensibles y las industrias incipientes que solamente de modo gradual se someterían a un proceso de liberalización. Los PMDR formaron dentro de la CARIFTA una agrupación subregional que a partir de 1972 acordó un arancel externo común (AEC). Al poco andar la totalidad de los países decidió profundizar su integración mutua y mediante el Tratado de Chaguaramas de 1973 se convirtió en la Comunidad del Caribe (CARICOM). Este esquema contemplaba, además de la eliminación de gravámenes al comercio mutuo, el establecimiento de un AEC. Los cuatro países mayores de la Comunidad --Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad-Tabago-- adoptaron de inmediata su AEC. Los ocho PMDR continuaron aplicando el AEC menos elevado que habían adoptado con anterioridad y, en 1981, se convirtieron en la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS). Entre los logros de esta última agrupación se puede destacar el establecimiento del Banco Central del Caribe Oriental, hecho ocurrido en 1983, y el continuado uso de una moneda común que heredaron de su pasado colonial.

La CARICOM se diferencia de otros esquemas de integración por el énfasis que ha puesto en la cooperación en áreas distintas del comercio exterior, como son el sector

agropecuario, la energía, el transporte y lo que se ha denominado la cooperación funcional (salud, población, educación, deportes y cultura, y administración tributaria). En todos estos casos el móvil principal para la cooperación han sido las exigencias de escala y en varios de ellos ésta ha funcionado razonablemente bien. Un rasgo que tiene en común con el Grupo Andino es la incorporación de un esquema tendiente a la programación industrial y un régimen que favorece las empresas conjuntas. Asimismo, existe un programa de cooperación en el sector agropecuario que pretende crear un mercado regional para determinadas producciones esenciales con el objeto de elevar la seguridad alimentaria de la región. Actualmente, la región depende fuertemente de las importaciones de productos alimenticios, las que alcanzan a 700 millones de dólares al año.

Durante la vigencia de la CARIFTA, el intercambio mutuo respondió favorablemente a los estímulos creados, pero se estancó en el período 1974-1977 a causa de la coyuntura externa adversa que se impuso a los países a partir de la primera crisis del petróleo. Después de un breve período de recuperación, la crisis de los años ochenta nuevamente llevó al esquema a un retroceso en lo comercial y a un estancamiento en lo formal, fenómenos que recién ahora están siendo superados.

B. DESEMPEÑO RECIENTE

1. La declinación y la recuperación parcial del comercio

Debido a su elevado grado de apertura al comercio internacional, el impacto sobre las economías caribeñas de la recesión de fines de los setenta y principios de los ochenta ha sido consecuentemente fuerte. En el año 1981 las exportaciones totales de los países miembros de la CARICOM se contrajeron en 6% y en el año siguiente en otro 11%. Esto los obligó a imponer múltiples restricciones a sus importaciones de todo origen con el objeto de enfrentar los efectos desfavorables de la crisis externa. En consecuencia, su intercambio mutuo registró una caída de un máximo histórico de EC\$ 1.615.4 millones,^{2/} alcanzado en 1981, hasta un nivel de apenas EC\$ 796.2 millones, en 1986, lo que equivale a una reducción de 50%.

Buena parte de este período fue dedicado a diversos intentos de reactivar el comercio mutuo y, en general, a revertir la tendencia regresiva que se había apoderado del movimiento de integración. En estas tentativas se inscribe el Acuerdo de Nassau, de julio de 1984, que entre otras disposiciones imponía la eliminación de las restricciones al comercio intrarregional. Varias de estas iniciativas fueron materializadas, pero siempre con considerables atrasos y generalmente de modo parcial. Mientras tanto la Secretaría de la CARICOM prosiguió sus trabajos tendientes a perfeccionar el instrumental de la CARICOM, como la revisión de la reglas de origen, del sistema de evaluación aduanera y la armonización de los incentivos fiscales.

El sistema multilateral de compensación de pagos estaba en funciones desde 1977, lo que permitía transacciones sin empleo de divisas de hasta 85% del intercambio recíproco. Al profundizarse la crisis externa, su funcionamiento se alteró y finalmente se paralizó en marzo de 1983, cuando Guyana acumuló una deuda intrarregional de cerca de 100 millones de dólares, cifra que correspondía a la capacidad crediticia total del sistema. Desde entonces se ha intentado en varias ocasiones reflotar el mecanismo, aunque todos los intentos fallaron frente a la escasa capacidad de pago de ese país. Se llegó a la conclusión que una nueva edición del mecanismo necesariamente tendría que estar equipado de mayores seguridades a fin de evitar su agotamiento. Se espera ponerlo nuevamente en funcionamiento a la brevedad posible.

Recién a partir de 1987, y después de haber llevado adelante sus respectivos procesos de ajustes, las economías y el intercambio mostraron claros indicios de recuperación. En ese año se logró eliminar la mayor parte de las restricciones a las importaciones intrarregionales y éstas crecieron en 7.8%; ya en 1988 el comercio mutuo mostró un repunte de 14.6%, alcanzando en términos de importaciones un total de EC\$ 983.3 millones. En 1989 se aceleró nuevamente el crecimiento, registrando una tasa de 23.8% y llegando a un nivel de EC\$ 1.217.5 millones. De hecho, el intercambio mutuo logró una participación creciente en las importaciones totales de la región, subiendo de 5.8% en 1986 hasta 8.0 % en 1989. La tendencia anterior revela que las importaciones provenientes de adentro de la misma región acusaron un crecimiento notablemente más rápido que las desde el resto del mundo. En términos de exportaciones, el intercambio intrarregional

alcanzó en este último año el porcentaje de 13.2 %. La diferencia entre ambos guarismos se explica por el hecho que las importaciones de los países miembros prácticamente duplican en valor a sus exportaciones totales. Con todo, en 1989 el comercio mutuo aún no llega a superar el nivel alcanzado en 1981, que fue de EC\$ 1.615.4 millones.

Dentro del conjunto del intercambio los combustibles han perdido importancia relativa, aunque todavía alcanzan a un 20%. Esta categoría de productos incide grandemente en las exportaciones de Trinidad-Tabago y su comportamiento está por lo tanto fuertemente influido por los vaivenes del precio internacional del petróleo. Como grupo, los PMDR demuestran una orientación hacia el mercado regional que casi duplica el promedio del CARICOM, aunque las exportaciones hacia la región de algunos PMDR (sobre todo Belice, San Cristóbal y Nieves y Montserrat) continúan caracterizándose por su desarrollo poco dinámico, registrando en algunos casos hasta descensos, lo cual revela su disminuido aprovechamiento de los beneficios del mercado regional.

2. Los regímenes de promoción

En 1985, se aprobó un Esquema de Programación Industrial, el que prevé la identificación de una serie de proyectos regionales de industrialización para ser asignados entre los países miembros por el Consejo de Ministros. Una de las exigencias para ser calificado como proyecto regional es que aporte importantes entrelazamientos a las estructuras productivas de los países miembros. Los beneficios a que se hacen merecedores estos proyectos consisten en un tratamiento preferencial fiscal y financiero y en la protección arancelaria frente a la competencia extrarregional y regional que haya surgido en contravención al esquema. La protección hacia afuera tendría una duración máxima de cinco años y se daría principalmente a través del AEC, aunque en algunos casos también se podría recurrir a medidas cuantitativas. La oferta regional irregular no contaría con las ventajas del mercado ampliado ni con las otras medidas promocionales. Tal como se desprende de esta somera descripción, el esquema tiene bastante en común con la programación industrial que se intentó aplicar en el Grupo Andino y también con el Régimen de Industrias de Integración del MCCA. Hacia 1988, la mayoría de los países miembros habían ratificado dicho

mecanismo pero, según las informaciones disponibles, el esquema aún no habría entrado en operación.

Desde octubre de 1988 está en vigencia el Régimen de Empresas de la CARICOM y un sistema revisado de incentivos fiscales. El Régimen de Empresas cuenta con una autoridad propia y debería estar en funcionamiento en la actualidad. Tiene como objetivo fundamental promover las inversiones en aquellos sectores que se estiman de elevada prioridad y que se desean incorporar en el aparato productivo de la subregión. Pretende facilitar el movimiento de capitales entre los países miembros y promover empresas conjuntas entre ellos. En este sentido, parece tener bastante en común con el Régimen de la Empresa Multinacional Andina (EMA). Para poder acogerse al Régimen es requisito que la empresa sea de propiedad de inversionistas de la región y además que sea controlada por nacionales de los países de la CARICOM. La empresa que califica se hace acreedora a un tratamiento favorable y ciertas seguridades en todos los países miembros.

El Acuerdo de Incentivos Fiscales a la Industria data de 1974 y forma parte integral de la promoción de la industria y de la actividad económica en general dentro del marco del mercado común. Contempla una armonización de las exenciones a los impuestos sobre la renta y a los aranceles sobre las importaciones. Recientemente fue encargada su revisión a fin de adaptarlo a las nuevas circunstancias, extendiendo su cobertura a la agricultura y a los servicios, destacándose entre estos últimos el turismo.

3. Nuevos impulsos al proceso de integración

Desde 1986 en adelante se observa entre los países un gradual incremento en la disposición a avanzar en el campo de la integración. Han contribuido a este cambio de ambiente varios factores que coincidieron en el tiempo. Conjuntamente con la antes comentada recuperación de las economías, se ha producido una mayor coincidencia entre las principales políticas económicas de los países, al haber asumido nuevos Jefes de Estado con agendas parecidas en cuanto a la orientación de estas políticas. Luego, la perspectiva de una Europa Unida a partir de 1992 ha agudizado la preocupación entre los países del Caribe que sus condiciones de acceso a dicho mercado puedan verse erosionadas. Surgió, además, el

ejemplo de la integración entre los Estados Unidos y Canadá que tiende a inspirar movimientos del mismo tipo en el resto del continente. Finalmente, los negociadores de la subregión participaron en los foros para renovar los Acuerdos de Lomé y de la Iniciativa para el Caribe (CBI), donde obtuvieron una experiencia valiosa de las ventajas que presenta el accionar en conjunto. Estos estímulos han servido para remover los obstáculos que se habían acumulado en los años anteriores e imprimir un nuevo impulso a la integración, la que debería lograr un significativo avance en los primeros años de la presente década, al juzgar por las recientes decisiones adoptadas por los Jefes de Estado.

En la Declaración de Grand Anse (Grenada), de julio 1989, suscrita con ocasión de la X Reunión de Jefes de Estado, éstos reiteraron su compromiso de restablecer las condiciones básicas para el funcionamiento del mercado común y de avanzar con la integración de sus países a fin de llegar, dentro del plazo más breve posible, a la unidad económica. Con este objeto se adoptaron las siguientes decisiones:

i) Hacia el 1º de enero de 1991 tienen que estar completamente revisados y perfeccionados los tres instrumentos básicos que conforman el mercado común --el arancel externo común, las reglas de origen y el esquema armonizado de incentivos fiscales--;

ii) La firma, por parte de los dos países que aún faltan, del Protocolo que instaaura el Esquema de Programación Industrial;

iii) Se instó a los países miembros a asegurar la efectiva aplicación del Régimen de Empresas, el que entró en vigencia en octubre de 1988;

iv) El restablecimiento del Sistema de Compensación Multilateral de Pagos, que debería estar en funcionamiento a fines de 1990;

v) La intensificación de los esfuerzos comunes que están en marcha para elevar la seguridad alimentaria de la región; y

vi) El desarrollo de acciones para establecer, hacia mediados de 1992, un sistema regional de transporte marítimo y aéreo.

Esta misma declaración prevé la eliminación de la exigencia de pasaporte para nacionales de los países miembros de la CARICOM cuando viajan dentro de la subregión. Se está apuntando a la liberalización general de los movimientos de personas en la subregión, incluyendo la emisión de permisos de trabajo para ciudadanos de estos países

y el reconocimiento mutuo de derechos de seguridad social. Se acordó, asimismo, iniciar estudios tendientes a la adopción de una moneda común y al establecimiento de un mercado regional de capitales, con el objetivo final de llegar a la unión monetaria en 1995. Finalmente, aprobaron en principio la constitución de una Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad de carácter deliberativo y acordaron la formación de la Corte de Apelaciones del Caribe.

Contribuyendo a los progresos ya alcanzados, al cabo de apenas un año los Jefes de Estado se reunieron nuevamente en Kingston (agosto 1990) y adoptaron las siguientes decisiones en relación a la integración:

i) Se fijó abril de 1991 como fecha en la que tiene que estar materializado el nuevo AEC, las versiones revisadas de las reglas de origen y el esquema de armonización de incentivos fiscales. El AEC se aplicaría en primera instancia por parte de los países grandes, los demás países --menos Monserrat-- lo deben hacer en el transcurso de 1991; y este último país lo deberá poner en vigencia el 1º enero de 1994.

ii) Todas las restricciones al intercambio tienen que estar eliminadas a mediados de 1991.

iii) La legislación referente al Régimen de la Empresa CARICOM tiene que estar en aplicación en el curso de 1990.

iv) El intento de golpe de estado que se produjo en Trinidad-Tabago, en julio de 1990, incitó a los Presidentes a considerar la cooperación en asuntos de seguridad y se decidió crear una fuerza regional de seguridad.

En agosto de 1990, fue aprobada una renovación de la Iniciativa para el Caribe (CBI II) que, de este modo, adquirió un carácter permanente. La presente versión es más generosa que la original de 1983, especialmente en cuanto al acceso de bienes del Caribe a los Estados Unidos. Así, por ejemplo, ofrece ingreso libre de impuestos a artículos producidos en los países beneficiarios con componentes provenientes de Puerto Rico y de Estados Unidos. Estos componentes son considerados como locales. Para acogerse al esquema, el producto debe tener un componente de valor agregado local de 35% y además debe haber sufrido una transformación sustancial. El Presidente de los Estados Unidos tiene la facultad de alterar estas reglas de origen en casos específicos. No obstante, no se logró

incorporar los textiles en el Acuerdo, ni tampoco resguardar las cuotas de azúcar. Por otra parte, las inversiones en producciones que se pueden acoger al esquema se están dirigiendo mayormente a Centroamérica. Finalmente, el Presidente Bush vetó recientemente una propuesta de ley sobre importaciones textiles que tenía un carácter altamente proteccionista.

Los países miembros de la CARICOM en principio son beneficiarios de la Iniciativa Bush, pero no han logrado aún unificar su posición con respecto a las negociaciones con los Estados Unidos que esta propuesta demanda.

Notas

1/ Son miembros plenos de la CARICOM los cuatro países mayores --Barbados, Guyana, Jamaica, y Trinidad y Tabago-- y los ocho PMDR --Antigua, Belice, Dominica, Granada, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. Bahamas es miembro de la Comunidad pero no participa en el mercado común. Suriname, la República Dominicana y Haití son países observadores que en repetidas ocasiones han expresado su interés en ser aceptados como miembros. El mismo interés lo comparten Anguila, las Islas Vírgenes Británicas, Turcos y Caicos.

2/ La sigla EC se refiere al dólar del Caribe Oriental, que es la moneda en que se registra el comercio intrarregional de la CARICOM. Equivale a aproximadamente 0.37 dólares de los Estados Unidos.