

INT-0843

c. A

Distr.
INTERNA

LC/IN. 99
19 de agosto de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario "Los temas CEPAL-Prebisch"
Santiago de Chile, 3 al 5 de septiembre de 1990



INTEGRACION LATINOAMERICANA Y APERTURA EXTERNA */

Germanico Salgado

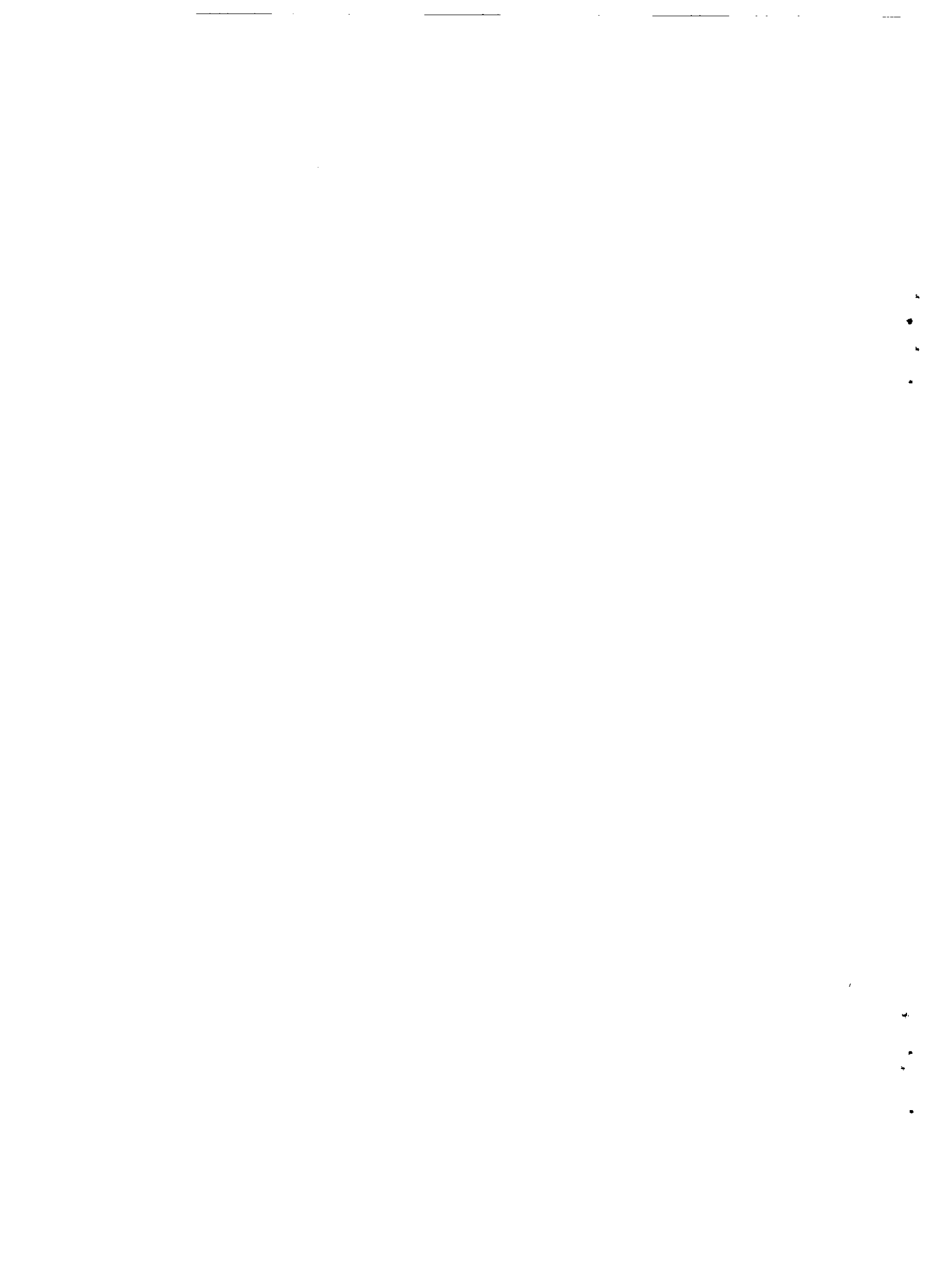
*/ Colaboración solicitada por la Revista de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

90-8-1332



INDICE

	<u>Página</u>
RECUERDO Y HOMENAJE	1
NUEVAMENTE, LA INTEGRACION	3
LOS DOS MOMENTOS DE LA REACTIVACION	9
EL MOMENTO DE LA CAUTELA	11
EL VIA CRUCIS DE AMERICA LATINA; EL ACICATE PARA EL CAMBIO	18
UNA SUBITA AUDACIA: VITALIDAD Y CONTRADICCIONES DE LA REACTIVACION	20
LA INTEGRACION REGIONAL CONVENIENTE Y POSIBLE FRENTE A LA APERTURA	35



INTEGRACION LATINOAMERICANA Y APERTURA EXTERNA

Germánico Salgado

Recuerdo y Homenaje

En los últimos años, a juzgar por los hechos, ha rebrotado en América Latina el interés por la integración económica. La coyuntura ha seguido siendo adversa, pero ha podido más al parecer la incertidumbre ante el futuro y la conciencia de la "capitis diminutio" que ha sufrido América Latina en el concierto internacional. Superficialmente hay algo en común entre este momento y la lejana época en que tomaron forma los primeros esfuerzos de integración de la Región: ALALC y el Mercado Común Centroamericano (1960). Entonces tuvo una influencia determinante la suscripción del Tratado de Roma (1957) y el mismo año que comenzó la Comunidad Económica Europea. Ahora el enfoque viene de una marea que tiene múltiples manifestaciones, entre las cuales, otra vez, la C.E. con su Acta Única es quizás el ejemplo más relevante.

Pero hay diferencias. A finales de los años 60, la personalidad del Dr. Raúl Prebisch y el pensamiento de la CEPAL inspiraron una acción promotora que siguió un curso ordenado, con una clara visión de sus objetivos. Al final, ni el ALALC ni el Mercado Común Centroamericano recogieron fielmente las tesis de Prebisch en sus estatutos fundacionales y eso fué a la postre desafortunado¹⁾.

Para mí esas diferencias, ni el curso accidentado y frustrante que tomaron después estos esfuerzos deben hacer olvidar que la gestación de la integración latinoamericana reposaba sobre un fondo de reflexión madura acerca de los requisitos para un sano desarrollo de la Región. Una América Latina vertebrada, en íntima vinculación entre todas sus partes gracias a la integración, era la imagen en la que insistía Raúl Prebisch. Se refería a ella cuando hablaba de la "Generalidad" de la integración regional, término con el cual quería destacar la necesidad de que la "fórmula

1) Ver al respecto, del autor, "El Mercado Regional Latinoamericano. El Proyecto y la realidad" *Revista de la CEPAL*, Nº7, Abril 1979, p.87 - 133.

elegida diese cabida a todos los países latinoamericanos, con tratamientos distintos según su condición, sin exclusiones ni segmentaciones¹⁾, con la única excepción de Centroamérica para la cual admitía temporalmente la conveniencia de una integración subregional. Nunca más la integración en Latinoamérica pudo volver a plantearse en esos términos de globalidad, aun cuando no se haya dejado de rendir tributo al viejo modelo al señalar como el objetivo remoto: el "mercado común latinoamericano" o el "mercado regional".

Ahora, en un contexto de feroz inestabilidad, una América Latina apremiada al extremo, ha retomado su búsqueda de la unión. No existe ya, como se ha dicho, la visión de conjunto. Son una serie de intentos audaces e imaginativos, algunos, al borde de la improvisación, otros. Es evidente que hay en ellos un elemento de respuesta precaria a una situación difícil e incierta. Es también claro que hoy más que nunca nos haría falta apoyarnos en un proyecto regional colectivamente decantado.

Es significativo que este número de la Revista de CEFAL este dedicado a la figura del Dr. Raúl Prebisch porque fué él, más que nadie, la personalidad latinoamericana que plasmó en acción lo que antes no había sido sino una retórica de la unión.

1) CEFAL, "El mercado Común Latinoamericano", Naciones Unidas, Nº 59
II-6.4. México D.F. Julio 1959, p. 12.

II

Nuevamente, la integración ...

Cuando la Conferencia Económica Latinoamericana de Quito a principios de 1984, sus exhortaciones a la integración latinoamericana parecían ser, una vez más, el tributo que ritualmente había que entregar al mito de la unión latinoamericana. Como era la regla, la admisión debía muy pronto desvanecerse sin efecto perceptible. Pero esta vez, al parecer, no sucedió así: la ALADI puso en marcha poco después la Ronda Regional de Negociaciones, el Grupo Andino aceleró la preparación de su reforma del Acuerdo de Cartagena, Brasil y Argentina en brevísimo tiempo iniciaron un Programa de Integración y Cooperación Económica que se separaba de todos los cánones usuales. Hasta en Centroamérica, pese a las divisiones y la tensión, se abría paso un nuevo espíritu con Esquipulas II y la aprobación en Guatemala del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano. Incluso en el CARICOM, el consenso de Nassau de 1984 significó un esfuerzo genuino por superar los obstáculos que han entorpecido el comercio intraregional. Por supuesto, abundaban las manifestaciones de una acción conjunta latinoamericana en el terreno político o de política económica: el Consenso de Cartagena, el Grupo de Contadora, el Grupo de Apoyo y, después, el Grupo de los 8 (Comité Permanente de Consulta y Concertación Política). No han faltado tampoco decisiones que abran rumbos a una política exterior de cooperación regional, como el Programa de México con Centroamérica, la facilidad petrolera del Acuerdo de San José y el "Compromiso de Acapulco" del Grupo de los 8 en relación con Centroamérica.

Y las manifestaciones de ese nuevo interés en la integración y la cooperación han continuado luego, con mayor intensidad y audacia en los planteamientos, como se tendrá ocasión después de revisar brevemente.

Por supuesto, no fue sólo de la Conferencia Económica Latinoamericana de Quito el haber desencadenado esta oleada de iniciativas. Estaba en el ambiente de la Región una honda preocupación por el futuro que se ha traducido en una revalorización de los empeños de in-

tegración y las iniciativas de solidaridad.

Sobran razones para esa preocupación. Es difícil imaginar una coyuntura más difícil que la que ahora atraviesa América Latina. El problema de la deuda es omnipresente, y en el primer plano apenas se insinúan otros problemas de la Región que pueden tener consecuencias mucho más graves en un plazo mediano. Por lo pronto, pueden hacer mucho más difícil que alguna vez podamos superar el apremio financiero. Es el caso del retraso científico y tecnológico de casi todos los países de la Región, que se ahonda cada vez más y es ya un lastre terrible para conseguir una incorporación dinámica a la economía internacional. Hemos perdido participación en la expansión del comercio mundial y concretamente en las exportaciones de manufacturas. En términos relativos, ha decaído la importancia de la Región para la inversión extranjera. Por conocidos, resulta casi innecesario repetir los síntomas ya perceptibles del progresivo deterioro de la posición de América Latina y, en general, del mundo en desarrollo en cuanto productor de materias primas: exceso evidente de oferta ante una demanda que tiende a crecer débilmente, entre otros hechos a causa de la desmaterialización de la producción que exige, cada vez más, información y conocimiento, y menos en recursos naturales. En cuanto productores industriales, no son mejores las perspectivas ya sea en las primeras etapas de elaboración de los recursos naturales o como exportadores de productos con tecnologías maduras. En uno o en otro caso el proteccionismo de los grandes mercados pone límites agobiantes a las posibilidades de expansión.

Y esta es sólo una faz de las restricciones económicas que la Región no ha podido vencer. Agréguese a ello la inestabilidad económica que aqueja a casi todos los países, las alternativas traumáticas de las políticas de ajuste, el estancamiento de la producción con su secuela de una alta desocupación, y se tendrá una parte de la explicación de la desmoralización creciente de los elementos

mejor preparados de la población, especialmente los jóvenes. Ese triste periodo de represión política incontrolada de los años 70, dejó en muchos países una huella imborrable. A ese recuerdo se suma ahora la vivencia de esta época de continuo apremio, fronteriza con el caos en algunos países. No es extraño que recomience en ellos el éxodo de los mejores formados hacia los países ricos. Antes era la causa la represión o la violencia. Ahora es, sobre todo, el desempleo, la incertidumbre y la falta casi absoluta de horizontes.

Naturalmente, no en todas partes los problemas llegan a esos extremos y en ciertos países es posible que las perspectivas sean, incluso, alentadoras. Pero la gran mayoría de la población del Subcontinente está realmente viviendo una situación penosa, que se prolonga, además, por casi una década. Para esta mayoría, la breve alusión que hemos hecho de sus vicisitudes no es tendenciosa ni exagerada. Es cierto que al otro lado de la balanza habría que poner hechos favorables, como la generalización de formas políticas democráticas, que son, sin duda, un activo. Pero tampoco cabe olvidar que, al mismo tiempo, muchos países de la Región han sufrido o sufren todavía flagelos como la violencia política o el narco-tráfico.

Con intención, he cargado las tintas al presentar este cuadro, porque creo que la explicación de mucho de lo que sucede ahora en América Latina hay que buscarla en la sedimentación que ha dejado en el hombre latinoamericano, ciudadano del estado llano o conductor político, esta cadena de vicisitudes y problemas. Frente al mundo, especialmente al mundo industrial, el latinoamericano se siente un ser en acogoso, que ha perdido, además, la solidaridad de todos los otros pueblos pobres. Pese a ciertas manifestaciones recientes de atención por parte de los Estados Unidos, el latinoamericano percibe que los problemas de la Región son cada vez menos importantes para ese país y los restantes países ricos. No hay mejor símbolo de esta actitud que el título de un libro recientemente editado en Colombia y que resume el contenido de un seminario. Se llama "América Latina se ha quedado sola" ¹⁾. Inclusive en lo que tiene de lirismo, refleja un estado de ánimo al

1) Alvaro Tirado Mejía et al., Santillana, Bogotá, 1989.

que hay que volverse para encontrar la razón ^(ser de) de ciertas particularidades, como se tendrá ocasión de advertir posteriormente.

Una de ellas es este renacimiento de la motivación de la integración, cuando ésta había vegetado por décadas sin merecer la atención sino de unos pocos obsesionados, y cuando las circunstancias, especialmente la profundidad del desequilibrio macroeconómico que aqueja casi por igual a todos, hacen particularmente difícil embarcarse en una construcción tan laboriosa. Evidentemente el interés ha vuelto, no solamente porque se ha impuesto la lógica de la acción conjunta o de la escala de producción, sino porque estaba vivo el ejemplo de los países más poderosos que se han organizado ya en bloques integrados o procuran hacerlo. El examen de la economía internacional de estos años muestra de modo tan manifiesto las señales de tensión de una intensa lucha competitiva - hoy, sin duda, más mercadas que la propia rivalidad política, que tiende a atenuarse - que resulta natural el recurso a la unión para ganar poder. Jacques Delors, uno de los gestores de la comisión que ha llevado al Acta Unica Europea, expresa claramente esa motivación: "Europa y, en concreto, nuestros países se hallan inmersos en una carrera mundial en la que se juegan su supervivencia económica y, - en definitiva, su capacidad de expresión y acción política" ¹⁾.

Esa es la versión de un europeo que, como se dijo, ha sido motor del Acta Unica. Según ésta, a finales de 1992 se habrá establecido el mercado interior en la Europa de los 12, es decir, "un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada". ²⁾

El temor de que al Acta Unica, suscrita en 1986, fuese la vía para construir la "fortaleza europea", cerrada y protegida, fué seguramente una de las razones que indujeron a los Estados Unidos a suscribir con Canadá un Acuerdo de Zona de Libre Comercio (1988).

1) Prólogo, Paolo Cecchini, "Europa 1992: una apuesta de futuro" Alianza Editorial, Madrid, 1988, p. 9.

2) Del Art. 13 del Acta Unica.

Esse recelo y la evidente preocupación de aquel país por el avance hasta ahora imparable del Japón como exportador de alta tecnología, explicarían las negociaciones que al parecer se han llevado a cabo últimamente con México para constituir alguna modalidad de zona de libre comercio. Se hablaba del interés de los Estados Unidos en incorporar a Latinoamérica a un arreglo semejante, pero fue una real sorpresa el planteamiento reciente del Presidente Bush extendiendo a toda América "Norte, Central y Sur" - la iniciativa de ^{la} zona de libre comercio. Su intención es inequívoca: "Propongo que comencemos el proceso de crear una zona de libre comercio de alcance hemisférico" "...que se extienda del Puerto de Anconago a Nueva del Fuerte".^{1/} Estorba en circunstancias muy distintas, una invitación que América Latina ya concibió al finalizar el siglo pasado por intermedio del Secretario de Estado Blaine.

Japón, por su parte, tiene en la Cuenca del Pacífico un espacio donde estructurar progresivamente un bloque de países en el que actúa como un núcleo. Sin modelos formales de integración, son ya estrechas sus relaciones económicas con ASEAN (Asociación de Naciones del Sud Este de Asia). La propia ASEAN, que tampoco tiene una estructura formal de integración, funciona para todas las partes como tal. El Japón, por su parte, además, más allá, realiza un gran esfuerzo que es el resultado final de sus negociaciones, congregadas en la Conferencia Regional del "Pacífico".

Los cambios vertiginosos de los últimos meses atraen, además, interrogantes dramáticas sobre la evolución futura de la U.E., la reconfiguración de Alemania significativa, de hecho, la incorporación de Polonia del Este, y es de esperar que la U.E. establezca algún tipo de relación con otros países de Europa, especialmente Hungría, Polonia y Checoslovaquia.

Tal como hay emergido en los últimos años 80, el mundo es un haz de agrupaciones de Estados, algunas de las mejor palabra para expresar su cohesión creciente, nucleadas alrededor de los Estados Unidos, Euro-

^{1/} Texto del discurso dado el 27 de Junio en Washington, D.C.

pa Occidental, la Unión Soviética que surgirá de la "perestroika", y el Japón. China y la India están hoy en un segundo plano discreto, pero no hay proyección al futuro que pueda olvidar que tendrán un si tío decisivo en el escenario internacional con sus miles de millones de habitantes.

Evidentemente, una América Latina fragmentada no puede tener en ese mundo sino un destino subordinado y pasivo. Lo que está sucediendo con ese rebrote de motivaciones a la integración es, sobre todo, una respuesta que América Latina ha dado a esa percepción de un mundo que parece marchar inexorablemente a su articulación en grandes agrupaciones de Estados, tomen éstas la firma de mercados comunes o, lo que es también probable en algún caso, de asociaciones de Estados de carácter federal o confederal.

III

Los dos momentos de la Reactivación

En verdad es desconcertante lo que ha sucedido con la integración latinoamericana en estos últimos años. El proceso que hemos calificado como renacimiento de la integración reconoce en realidad dos momentos bastante diferentes. Un primer período, de tibio despertar, en el que se procuró salvar del estancamiento o regresión a los empeños existentes, fundamentalmente a la ALADI, el Grupo Andino y Caricom. En esa etapa, el Mercado Común Centroamericano vivía las consecuencias de sus conflictos armados y muy poco se podía hacer por motivarlo. Se consiguió mantenerlo formalmente vivo, y eso ya fue bastante. En lo que respecta a las otras tres agrupaciones, en ese período se pone en marcha la Ronda Regional de Negociaciones de la ALADI, se define progresivamente y se negocia la reforma del Acuerdo de Cartagena y se llega al Consenso de Nassau en una Reunión de Jefes de Estado de CARICOM. Esta última se celebró a mediados de 1984. La Rueda Regional de ALADI se originó en 1985 y culminó en su fase preparatoria en 1987, que es también el año en que se suscribe el Protocolo de Quito de reforma del Acuerdo de Cartagena. Por lo mismo, esta primera etapa de prudente y más bien tímida reactivación va de 1984 a 1987.

El segundo momento o etapa, que rompe radicalmente con la inercia anterior, se caracteriza por la intención de acelerar y profundizar la integración económica, recurriendo ya sea a modalidades distintas o simplemente a una apertura mutua mayor y de ritmos más rápidos. Sin duda corresponde a este género de iniciativas el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre Argentina y Brasil, suscrito a mediados de 1986, es decir, cronológicamente en las postrimerías de la que hemos llamado primera etapa. Su carácter selectivo, que lo distingue de las fórmulas usuales de integración, y su inequívoca audacia merece que se lo singularice como parte de esta etapa más innovadora. A dicho Programa se asoció Uruguay, en términos todavía generales, según el Acta de Alvorada de 1988 ¹⁾.

1) Las modalidades de asociación se establecerán progresivamente luego. Por lo pronto, se han firmado 3 Protocolos al respecto.

A la mencionada etapa corresponden de modo más definido iniciativas recientes que han cambiado, al menos formalmente, los empeños de integración a los cuales se han referido. Cronológicamente, la primera de estas iniciativas es el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo suscrito entre Argentina y Brasil en Noviembre de 1988, por el cual los dos países se obligan a establecer una zona de libre comercio de alcance general en un plazo de 10 años. Le sigue la aprobación del Diseño Estratégico en la Declaración de la Reunión de Presidentes del Grupo Andino (Galápagos, Dic 1989). El Diseño Estratégico aprobado acelera considerablemente la constitución de la Unión Aduanera en comparación con el Protocolo Modificadorio de 1987, y supone, además, una rápida revisión de los programas industriales y otra serie de pasos que también tendrían que darse bastante antes que las previsiones del Protocolo. Esta iniciativa, que significa una aceleración radical de la integración andina, estuvo precedida por acuerdos entre Venezuela y Colombia y de estos países con México, Centroamérica y el Caribe para intensificar las relaciones comerciales. También en Diciembre de 1989 toman forma en ALADI iniciativas para ampliar el alcance de ciertos instrumentos y acelerar la Rueda Regional de Negociaciones. Un fruto de esa nueva actividad es la aprobación - en Junio de este año del Acuerdo Regional mediante el cual se profundiza substancialmente la Preferencia Arancelaria Regional.

IV

El momento de la cautela

El contraste entre las dos épocas no puede ser más notorio. A la primera es plenamente aplicable la caracterización que hace Juan Mario Vacchino del ánimo que tenía entonces la acción buscada "... dar comienzo a una nueva fase, más operativa, pragmática y adecuada a las condiciones de un escenario internacional cuyos perfiles no son fáciles de establecer con cierta precisión en un horizonte de largo plazo" ¹⁾. Evidentemente no se buscaba un cambio revolucionario en los esquemas de integración y, en el mejor de los casos, lo que se procuraba es que funcionaren para superar el estancamiento.

Como ya se indicó, corresponde a este género de iniciativas la Rueda Regional de Negociaciones de la ALADI. De la Resolución del Consejo que dispuso la creación del mecanismo (Marzo de 1985) a la adopción del Programa para establecer un "sistema regional de comercio y pagos" (Marzo de 1987) pasaron exactamente dos años y, en realidad, aún ahora hay escasos resultados concretos de la Rueda. El programa puesto en marcha en 1987 incluía varias acciones específicas: profundización de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), el Programa Regional de Recuperación y Expansión del Comercio (PREC), el compromiso del desmantelamiento de las restricciones arancelarias y la creación de un mecanismo para atenuar los desequilibrios del intercambio.

Como se advierte, el contenido previsto para la Rueda Regional de Negociaciones es sintomático de una actitud más abierta y decidida para intensificar el intercambio regional que la que hasta entonces había prevalecido en ALALC-ALADI. Sin embargo, las negociaciones iniciales se abordaron con reservas y los resultados no correspondieron con las expectativas.

1) Vacchino, Juan Mario, "Esquemas Latinoamericanos de Integración: Problemas y Desarrollo" Pensamiento Iberoamericano, Nº 15, Enero-Junio 1989 - pag. 59.

En la Preferencia Arancelaria Regional - la preferencia latinoamericana que tanta atención recibió al negociar el Tratado de ALADI- se llegó a una preferencia básica del 10 por ciento entre los países de igual clase y la preferencia máxima alcanzó el 22 por ciento - para los países mediterráneos. Son concesiones útiles, pero no suficientes para traer cambios notorios en el intercambio.

El Programa Regional para la Recuperación y Expansión del Comercio partió en las decisiones primeras de una ambiciosa meta que era el desviar hacia la Región el 30 por ciento del comercio de importación desde terceros países, con preferencias básicas de alrededor del 60 por ciento. En las negociaciones, esas aspiraciones iniciales se redujeron considerablemente, especialmente en relación con los porcentajes de desviación del comercio de terceros: estos quedaron en montos variables que van de el 2 al 20 por ciento, según la clase de países, ciertamente muy por debajo del 30 por ciento previsto originalmente.

El resto de los elementos del Programa corria el riesgo de convertirse en letra muerta. La eliminación de las restricciones arancelarias no parecía viable para algunos países que se apoyaban en esos instrumentos para defenderse de sus problemas de balanza de pagos, además ^{de} las múltiples excepciones incluidas que reducían todos modos su efectividad. Aparte de haber avanzado en definiciones generales, es muy poco lo que se ha hecho para llevar a la práctica el mecanismo que permita atenuar los desequilibrios del comercio regional. Y aún es menor el camino recorrido para poner en marcha mecanismos de apoyo de balanza de pagos o sistemas de regulación de las compras estatales, dos temas incluidos en la RRN por su importancia crítica para la integración regional.

En la ALADI los elementos más dinámicos han seguido siendo los Acuerdos de Alcance Parcial y pueden serlo también en el futuro los Acuerdos de Complementación. Basta citar a modo de ejemplo, los que vinculan Uruguay con Argentina, Brasil con México, los que incorporan

materias negociadas en el Programa de Integración entre Argentina y Brasil, los Acuerdos de Complementación celebrados entre Argentina y Colombia y éste país y Perú, y los que recientemente se han acordado entre Colombia y Venezuela. Desafortunadamente, no hubo progreso en la habilitación de sistemas que permitan la convergencia de las acciones de alcance parcial en una envolvente multilateral. Si los instrumentos multilaterales como el PAREC y el PAR no llegasen a influir sobre el comercio de modo decisivo, y para eso harían falta preferencias cuantitativamente significativas aplicables a un ámbito amplio de intercambio, es decir, no limitado por la frondosidad de las excepciones actuales, el futuro más probable de la ALADI sería el de un sistema de integración en el que coexisten varias velocidades, con las dificultades que pueden esperarse de la existencia de una compleja red de relaciones bilaterales.

Como se verá después, hay la posibilidad de que los instrumentos multilaterales se revaloricen y el sistema trabaje con un dinamismo mayor que en el pasado. Esa, al menos, es la tónica prevaletente hoy, en evidente contraste con un pasado reciente en que primaba una cauta parsimonia, particularmente en los países mayores.

Pese a todas las limitaciones, el comercio intra-ALADI ha crecido en 1988 y 1989. En este último año, la cifra provisional del total de la exportación intrarregional es US\$10.238 millones, con un crecimiento de 10.5 % con respecto a 1988. En este último año, el crecimiento del valor de las exportaciones intrarregionales llegó al 12.5 por ciento con respecto a 1987, lo que indica una tendencia más o menos regular de recuperación desde la bajísima cifra que registró en 1983 (US\$ 7.016 millones). Brasil y Argentina han originado más de la mitad de las exportaciones en 1988 (56.3%) y buena parte del incremento se explica por la dinamización del comercio entre esos dos países. Se mantuvieron las fuentes del desequilibrio del comercio entre los miembros y en 1988 Brasil siguió concentrando saldos acreedores (más de 1900 millones de dólares a finales de 1988).

En la situación actual, el Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena ha pasado a tener casi exclusivamente un valor históri-

co, ya que ha sido superado en lo fundamental por el Diseño Estratégico en los términos aprobados en la Reunión de Galápagos. De todos modos, conviene examinar brevemente las características de la reforma acogida en 1987, porque ofrece un contraste interesante con las actitudes hoy en boga.

La reforma del Acuerdo de Cartagena, consagrada en el Protocolo de Quito de Mayo de 1987, es la rectificación de un modelo de integración económica que incorporó las concepciones técnicas sobre la integración que había aflorado en América Latina luego de una década de experiencias en ALALC y el MCC. Con su énfasis en una programación industrial selectiva, desarrollaba los antiguos planteamientos de Prebisch y la CEPAL que no pudieron plasmarse ni en la ALALC ni en el MCC. El Acuerdo era, por lo mismo, un prototipo de una integración hecha para apoyar una política de sustitución de importaciones; no excluía, en absoluto, la expansión de las exportaciones hacia el resto del mundo, pero tampoco hacía explícito ese objetivo, ya que la finalidad primera de la integración era, justamente, construir un mercado interno mayor.

Las razones de las fallas del Acuerdo de Cartagena para conseguir sus fines han sido examinadas profusamente y no hace falta volver a ellas en esta ocasión. Basta señalar que, formalmente, el momento en que el Grupo Andino se enfrentó a la necesidad de reformar su estatuto, fue cuando era evidente que no había la posibilidad de aprobar un arancel externo común y llegar a la Unión Aduanera¹⁾, como establecía el Acuerdo de Cartagena. Desde entonces data el proceso de reforma que culminó con el Protocolo de Quito, Modificatorio del Acuerdo de

1) Las corrientes de apertura externa que comenzaron entonces (últimos 5 años de la década de los 70) en América Latina y dentro del Grupo, explican en parte la imposibilidad de llegar a Acuerdos en cuanto al nivel del arancel.

Cartagena. La preparación y la negociación de la reforma se prolongó, como se ha dicho, por largos años. El producto final, el Protocolo de Quito, reformó el Acuerdo en la siguiente forma:

- 1.- Redujo las exigencias originales en cuanto a plazos, dejando algunos indefinidos, como el de la adopción de un arancel externo común. - Permitió además, regímenes restrictivos, como el comercio administrado, que de hecho limitó el ámbito de aplicación del programa de liberación.
- 2.- Varias de sus estipulaciones (especialmente, acuerdos de complementación entre dos o más países, listas de comercio administrado por países) admiten arreglos bilaterales, lo cual quebró, como sucedió en la ALADI, la unidad del sistema multilateral del Acuerdo original.
- 3.- La programación industrial perdió el carácter central que tenía en el Acuerdo. El Protocolo recoge varias modalidades de programación industrial, pero era evidente que su utilización sería muy limitada y poco efectiva, particularmente por la ausencia de asignaciones de industrias a países que tendían a convertirse en la copia.

El Protocolo Modificador tuvo el efecto de imponer un "impasse" de años, que había restado credibilidad al Acuerdo y había conducido a múltiples incumplimientos. El Acuerdo de Cartagena perdió un carácter más definitivamente comercial que antes y sus deficiencias en el instrumento de compensación básica, la programación industrial, presentaban responsabilidad de la equidad en el aprovechamiento de la integración. Pero sus órganos pudieron trabajar normalmente y acudir a una renovada validez jurídica del Acuerdo para reducir incumplimientos y violaciones.

Eso sucedió, en efecto, pero la aplicación de las listas de comercio administrado y las cláusulas de salvaguardia, como podía preverse, significaron trabas serias para la recuperación del comercio. Las exportaciones intrarregionales aumentaron fuertemente en 1987 (de US\$652 millones en 1986 a US\$ 1086 en 1987), pero descendieron ligeramente y se mantuvieron casi estacionarias en 1988 y 1989 (US\$ 974 y US\$ 967 millones, respectivamente).

Era claro que sin la supresión de las listas de comercio administrado, o al menos su reforma, era imposible reactivar la integración andina. Pero ese era un tema conflictivo, al igual que la revisión de los programas industriales que se habían aprobado en los años 70 y que había falta de reformar por razones técnicas. Al aproximarse el final de los años 80 se hacía manifiesto que el Protocolo había postergado la solución de algunos problemas fundamentales, como la misma definición de los objetivos reales de la fórmula, y había creado otros que requerían solución urgente, como el caso del comercio administrado, ya mencionado.

Los problemas en los que ha estado inmersa la Región Centroamericana durante todo el decenio de los 80 marcan la integración centroamericana con el carácter emergente que ha sido el de toda la Región en ese largo período. Los problemas característicos de la integración latinoamericana durante la crisis de la deuda y el ajuste los ha vivido Centroamérica multiplicados, y el colapso del comercio intrarregional alcanzó en ella una especial gravedad, así como los problemas de pagos que provocaron la cesación de la Cámara de Compensación. Sin embargo, SIECA y los propios Gobiernos han luchado por mantener a flote los residuos del sistema de integración. El comercio intrarregional ha reaccionado gradualmente desde los mínimos a que llegó en 1986 (418 millones de pesos centroamericanos). En 1989 había alcanzado ya 634 millones de pesos. Se halla muy lejos de la cifra de 1980 (1129 millones de pesos), pero es el tercer año consecutivo de incremento y en 1989 los cinco países han participado de esa tendencia, cosa que no había sucedido anteriormente. Persisten los desequilibrios del intercambio, pero hay una recuperación y SIECA anticipa, con cierto optimismo, una evolución futura positiva si se confirman los síntomas de un mayor crecimiento de los países y, en consecuencia, se reducen las restricciones generalizadas actuales.

Los problemas políticos y económicos que enfrenta la integración Centroamericana son, no obstante, muy graves. Las iniciativas de pacificación que puso en marcha Esquipulas II se han afianzado con acontecimientos recientes como las elecciones en Nicaragua, pero resta un muy difícil camino que recorrer hasta conseguir el ambiente de arm

nia que haría posible encarar una real reactivación. Lo sucedido con el Tratado que crea el Parlamento Centroamericano, que ha encontrado una tenaz oposición en Costa Rica, es un indicio de los obstáculos que todavía hay que vencer para concentrarse con probabilidades de éxito en los aspectos económicos de la integración.

No es el momento de referirse a ellos en detalle. Como en el resto de América Latina, pero aún más estrictamente, las posibilidades de la integración están también íntimamente vinculadas con los efectos de los programas de ajuste y estabilización. De todos modos, la expansión del comercio exigiría como mínimo el funcionamiento de la Cámara de Compensación y un arreglo de la moneda común latinoamericana. La Región cuenta con apoyo internacional de distintos orígenes y una vez restablecida la paz y la confianza se podría esperar que esos problemas urgentes sean superados. Por el momento no sería realista plantear iniciativas más exigentes de cooperación o integración, aún a sabiendas de que no hay en América Latina una Región que sienta más profundamente y con más convicción las motivaciones de la unidad.

El vía crucis de América Latina: el adiccate para el cambio

Esta desconcertante época de cambio radical es, según mi parecer, la resultante de varias circunstancias por las que atraviesa ahora la Región, con una generalidad que ha dejado de ser sorprendente, pero es, sin duda, insólita. Sacrificando los matices y gradaciones en aras de la claridad, esos hechos serían los siguientes:

1.- La percepción de una pérdida de solvencia, influencia y prestigio en la esfera internacional, con su inevitable consecuencia: el deterioro de la capacidad de negociación. Un elemento de esa percepción es la conciencia de un retraso creciente en las actividades que concentran el potencial de innovación tecnológica de las sociedades modernas, hoy en rápida transformación por la obra de esa y otras fuerzas.

2.- El advertir que una internacionalización avasalladora de la vida económica obliga a repensar los esquemas de política económica con los que hasta ahora ha funcionado, y a adoptar aquel o aquellos que sean más adecuados para sacar partido de las corrientes más dinámicas de la economía mundial, asimilar las nuevas tecnologías y generar endógenamente una capacidad propia de innovación y de gestión productiva. La conciencia del anacronismo de las actuales estructuras y de la inevitabilidad de asumir una participación activa en la economía internacional para aprovechar su capacidad impulsora, con todos los riesgos que eso pueda traer, es el cuadro mental que está detrás de las posiciones de la llamada "apertura", que hoy predominan en la Región con toda una gama de variantes críticas y acriticas.

3.- La influencia ejercida, o las condiciones impuestas, por los centros rectores de la vida económica internacional para obtener esa "apertura" - tan a fondo y tan rápidamente como lo crean factible - como requisito para acceder a soluciones de los problemas de apremio financiero que hoy vive la Región. No es ningún secreto que el Gobierno de los Estados Unidos y los de otros países acreedores, directamente o a través del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional imponen la "reforma de políticas" o el "ajuste estructural" como condición para i

iniciar negociaciones de aplicación del Plan Brady. La renegociación para encontrar alivio al dogal de la deuda externa es, por cierto, un señuelo poderosamente efectivo.

4.- La conciencia de la identidad existente entre los pueblos latinoamericanos, que se ha afirmado con la evolución reciente en la que se advierten múltiples analogías y afinidades, entre las cuales cabe destacar el restablecimiento de las instituciones democráticas en las naciones que en los años 60 y 70 fueron sometidas a Gobiernos dictatoriales. Experiencias penosas que se viven en común, como los apremios provocados por la deuda externa, también han contribuido a esta aproximación creciente. Por esas razones, ésta parece ser una circunstancia especialmente propicia para las motivaciones políticas de la cooperación y la coordinación entre los Estados latinoamericanos. Desafortunadamente, las restricciones de balanza de pagos y la inestabilidad, propias de esta época de apremio en la Región, crean a su vez condiciones adversas para la continuidad que requieren las políticas de integración económica.

5.- El desafío crucial de que una característica de la época que vamos a vivir es una reagrupación de fuerzas a nivel internacional para intervenir, con poder y el máximo posible de soberanía, en la "carrera mundial" a la que se refería Delors en la frase citada en páginas anteriores. Esta carrera puede ser una prueba de capacidad competitiva y será, en todo caso, un enfrentamiento de poderes económicos, ante la cual es cada vez más evidente que es forzoso prepararse reuniendo fuerzas y capacidades con la integración económica y política, si ésto último fue necesario. De ello depende algo mucho más importante que la posibilidad de competir: parafraseando a Delors, podría decirse que está en juego la "supervivencia económica" e inclusive la "capacidad de expresión y acción política", es decir, la soberanía.

Me parece que este conjunto de percepciones y preocupaciones tiene un sitio en la conciencia colectiva de la cual emergen tesis políticas y económicas nuevas o novedosas, que ganan rápidamente en adhesiones e inclusive en popularidad en la Región. Ese carácter tiene la tesis de la "apertura" como la vía de inserción en la economía internacional.

Parecida acogida encuentran las concepciones liberales que insisten en un Estado reducido y subsidiario. Más allá de las ideologías, de ese trasfondo de sentimientos colectivos también ha surgido la revalorización de la solidaridad y cooperación política y su concreción en iniciativas de acción conjunta. La conveniencia de la integración volvió a ocupar un sitio en el primer plano, y eso puede explicar esta etapa de decisiones rápidas y audaces en las políticas de integración, justamente en el campo donde en el pasado más lentamente y con más cautela hemos actuado. No cabe ignorar, no obstante, las dificultades severas que esas políticas tendrán que enfrentar mientras se prolongue la crisis financiera y las contradicciones a que puedan verse expuestas si la apertura al mundo no se concilia con la integración ^{del} en ámbito regional. Esta última es la preocupación fundamental de las páginas que siguen de este artículo.

VI

Una súbita audacia: vitalidad y contradicciones de la reactivación

A caballo entre esos dos momentos, y con breve tiempo de gestación, surgió el Acta para la Integración Argentino-Brasileña firmada en Julio en 1986 y el paso inicial de una de las iniciativas más originales de la integración latinoamericana. Al menos para los que no estuvieron en los entretelones de su creación, ésta fué también una sorpresa que accionó repentinamente el interés por la integración en la Región. La novedad y la audacia de la fórmula, que rompía con todos los esquemas tradicionales impuestos por la teoría clásica de la integración y por el GATT, era en sí motivo suficiente para la expectativa que suscitó. Pero su principal efecto fué la sacudida que significó para la estructura de relaciones políticas y económicas en que se había inmovilizado la Región, y especialmente América del Sur, por largos años. El funcionamiento de la ALALC-ALADI era una de sus manifestaciones. Si el triángulo de ABRAMEX lo hubiese deseado, se habría dinamizado el comercio y la integración productiva en toda la Región. El Acta Argentino-Brasileña significaba un cambio radical: podía implicar tanto una ruptura con ALADI como una inyección de vitalidad; por el contenido de la acción de los -

dos países pronto fué claro que se trataba de esto último¹⁾, si los otros países respondían al reto. Para las viejas concepciones de la geopolítica, la conmoción fué todavía más evidente. Parecían quebrarse varios de los ejes tradicionales de las relaciones intralatinoamericanas y surgía un poderoso eje Atlántico que obligaba a repensar toda la política exterior y la integración económica. El Grupo Andino²⁾ se encontraba de pronto arrinconado en el Norte de América del Sur, con una Venezuela gravitando hacia Brasil y Argentina³⁾. El mismo México, descolocado en su relación con los dos otros grandes países de la Región, debió sentir que perdía sitio en el Sur y que eso lo acercaba riesgosamente a su vecino del Norte, que no ocultaba, por su parte, su interés en una relación comercial con él.

Sin embargo, la coyuntura económica por la que atravesaban Argentina y Brasil no era precisamente propicia a una integración profunda, aunque ésta fuese selectiva. Los Gobiernos de Alfonsín y Sarney, los primeros regímenes democráticos y civiles después de un largo interregno de Gobiernos militares, se debatían en los momentos más duros de políticas estabilizadoras y de ajuste de una enorme dificultad. Las circunstancias que entonces se vivían y lo que ha sucedido después, indican que la motivación fué principalmente política, constituyendo una de las primeras manifestaciones de ese nuevo espíritu hecho de experiencias frustrantes y de solididad, que hemos tratado de caracterizar en el apartado anterior.

La fórmula o modelo que siguió el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil, ha sido descrito profusamente, lo que nos exime de volver sobre el tema. Lo fundamental es que se trata de una acción selectiva de integración y cooperación, que se concentre en tareas específicas que los dos países estiman de prioridad. Según la información disponible, hasta ahora se han suscrito

-
- 1) El Protocolo de Expansión del Comercio y el de Bienes de Capital se ha incorporado a ALADI como un Acuerdo de Alcance Parcial y un Acuerdo de Complementación, respectivamente. Uruguay se ha vinculado a esta integración mediante decisiones tripartitas.
 - 2) Ver Edgardo Mercado Jarrín, "El proceso de Integración Argentino-Brasileña y sus repercusiones en el Pacto Andino. Un esquema general de concertación". Lima, 1986 (fotocopiado) p.25
 - 3) Helio Yaguaribe, "La Integración Argentina-Brasil". Integración Latinoamericana, IIALA, Nº129, Nov. 1987, p.6

24 Proto-
colos, cada uno de los cuales se ocupa de una de esas tareas. El Pro-
tocolo Nº 1, es el de Bienes de Capital; el último, el Protocolo Nº 24,
se refiere al Planeamiento Económico y Social. Los dos ilustran bien
el carácter de este empeño: el Protocolo sobre Bienes de Capital se pro-
pone como objetivo llegar a una especie de mercado común para el sector,
comprometiendo inclusive la compra de Estado. El Protocolo 24 sobre -
Planeamiento Económico y Social, crea un mecanismo de consulta y coordi-
nación de políticas macroeconómicas entre los dos países. En los otros
Protocolos hallan sitio una serie de iniciativas de integración o coo-
peración en campos tan variados como el abastecimiento de alimentos, la
investigación científica (biotecnología) y la integración cultural.

Los resultados conseguidos en los cuatro años que lleva el Progra-
ma en funcionamiento son positivos, sobre todo si se consideran las di-
ficultades de mantener viva una relación de esa clase en un periodo de
tan aguda inestabilidad en los dos países.

El comercio bilateral creció substancialmente a partir de 1986 y -
el aumento ha sido particularmente notable en las exportaciones brasile-
ñas desde 1987. Se advierte la persistencia de una tendencia deficitaria
por parte de Argentina (US \$ 463 millones en 1988), si bien la rela-
ción es equilibrada en el comercio de bienes de capital amparado por el
Protocolo Nº 1, el de más interés de los suscritos entre los dos países.
Las exportaciones de bienes de capital argentinas a Brasil se triplica-
ron entre 1986 y 1988 (de 17.7 millones a 51.4 millones) y la totalidad
del incremento es atribuible a las exportaciones de bienes de la Lista
Común de ese Protocolo. Las exportaciones brasileñas también experimen-
taron un incremento absoluto importante (de 45 millones a 83 millones -
en el mismo periodo). El déficit se redujo significativamente en el co-
mercio de bienes de capital, y si se consideran exclusivamente los pro-
ductos de la Lista Común, cerró en 1988 con un pequeño superávit para -
Argentina (US \$ 2.6 millones). El Protocolo ha estimulado efectivamen-
te el intercambio de bienes de capital, aun cuando las cifras no alcan-
zaron las metas establecidas, que a todas luces eran excesivamente ambi-
ciosas ¹⁾.

1) Fernando Porta y Jorge Fontanals. "La integración intraindustrial: el
caso del Acuerdo Argentino Brasileño en el sector de bienes de capi-
tal". Integración Latinoamericana. INTAL. Dic 1989, p. 19.

El Protocolo ha permitido aprovechar parte de la demanda potencial que existe en los dos países, aun cuando, por lo pronto, sin variaciones significativas en la inversión ni cambios en la estructura de la oferta. Porta y Fontanales concluyen que, al menos por parte de Argentina, hasta ahora no se han desencadenado efectos dinámicos en el sector¹⁾, con la posible excepción de las subramas de máquinas-herramientas y envasadoras. La causa de esta ausencia de proyección dinámica estaría en las secuelas de la historia industrial reciente en Argentina, marcada por caídas de la producción y el empleo, la permanencia de políticas de ajuste recesivo y, por último, política contradictorias con intentos de apertura de las importaciones de bienes de capital desde terceros. Hay otros elementos dentro de la misma fórmula de integración que no han funcionado eficientemente: la negociación producto por producto dificulta plantear estrategias de complementación, apenas se ha avanzado en la integración de las compras del sector público y se ha retrasado la ejecución de los Protocolos sobre el Fondo de Inversiones y el Régimen de Empresas Binacionales, que habrían podido ser decisivos para estimular la reestructuración productiva del sector de bienes de capital²⁾.

Se ignora cuáles son los avatares por los que atraviesa (Julio de 1990) el programa Argentino-Brasileño. Las duras políticas de ajuste aplicadas en los dos países, con la brutal contracción resultante, deben haber provocado una real parálisis del intercambio. Si esos esfuerzos tienen éxito, es posible que el comercio bilateral retorne a una tendencia de expansión y se ponga en marcha gradualmente una reestructuración dinámica que permita una complementación entre los dos países. Para ello haría falta una política industrial activa y coherente, conducida por el Estado,³⁾ en ausencia de la cual las posibilidades que ofrece esta integración no tardarían mucho en agotarse con reducidos efectos para los dos países.

Es indudable que a los dos países les interesa vitalmente mantener el empeño de integración, como es demuestra con decisiones recientes a las que nos referiremos después. Se siente que el enfoque gradual y selec

1) Op.cit., p. 22

2) Op.cit., p. 24

3) Ibid p. 23

tivo de esta fórmula tiene limitaciones y pronto podría ser necesario ampliar el campo de la integración¹⁾, pero lo interesante es que ella, a pesar de la coyuntura adversa, ha servido y está sirviendo como punto de partida. Es muy dudoso que un sistema de parecida exigencia y de alcance global hubiera sido viable en las condiciones entonces prevalecientes. En cambio, ha sido posible iniciar al menos una profundización^{en} los sectores de prioridad con esta fórmula de "una integración selectiva y equilibrada (por áreas específicas y no en forma intrasectorial), gradual, flexible y progresiva"²⁾. Cabe anotar, de paso, que esta descripción recuerda los tesis de la CEPAL de los años 50, cuando Raúl Prebisch hablaba de la gradualidad, equilibrio (reciprocidad) y selectividad de la integración.

Como para dar la razón a los críticos que antes se han hecho a una integración limitada sectorialmente, en Noviembre de 1988 Argentina y Brasil suscribieron un Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, que parece retornar a la ambición de cuanto^a modelo de integración. El objetivo en una primera etapa es alcanzar una unión aduanera, y en la segunda, un mercado común. Con una relación más concisa que la habitual en los otros instrumentos de la integración de América Latina³⁾, el Tratado establece una liberación amplia, arancelaria y no arancelaria, del comercio de bienes y servicios, en un período de 10 años. Especialmente por la inclusión de los servicios, el propósito es ambicioso, aun cuando la negociación producto por producto puede resultar un proceso lento y engorroso. El mercado común sería el logro de la 2da etapa, con las armonizaciones de política necesarias. El Tratado es tan poco explícito, que su real contenido está por definirse. Es un gesto inte-

- 1) Fundamentalmente por las dificultades de armonizar políticas que son de alcance general circunscribiéndose a un sector. Ver O. Chudnovsky y F. Porta, "En torno a la integración económica Argentino-Brasileña", Revista de la CEPAL, N° 35, São, 1987 p.144
- 2) Juan Mario Vaccaro, "El Programa de Integración Argentino-Brasileña y las relaciones de América Latina y Europa. Reflexiones complementarias" Integración Latinoamericana, (CEPAL, N° 133, Abril 1988, p.59.
- 3) Y mucho más concisa que el Tratado de Roma, que en América Latina pasaría, no siendo, por indebidamente reglamentario.

resante ^{los} de dos países, pero no mucho más que eso. En cambio los 24 Protocolos del ahora viejo Pacto seguirán siendo la base de esta integración binacional. El Tratado es también sumamente parco en cuanto a instituciones: sería dirigido y administrado por un cuerpo intergubernamental y no se hace mención a una Secretaría. Es una manifestación de la aversión tradicional de los dos países, y especialmente de Brasil, a todo cuanto tenga una resonancia de supranacionalidad.

El Tratado, que ha sido ratificado por Argentina el 23 de Agosto de 1989¹⁾, al parecer todavía no ha sido puesto a prueba en su funcionamiento. Pueden comprenderse las razones que llevaron a los dos países a intentar una integración amplia, pero dadas las complejidades de su situación económica, es difícil imaginar que pueda ponerse pronto en funcionamiento y contribuir a la reactivación de las economías.

De todos modos, señala una tendencia que no tardó en tener otras manifestaciones en la Región. En la Tercera Cumbre Presidencial del Grupo de los 8 (Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación) celebrada el 11 y el 12 de Octubre de 1989, en la Declaración Final (Declaración de ICA) el tema de la integración se recogió de preferencia, a la par que el problema de la deuda. En el Comunicado que termina la Declaración se instruye a los Ministros de Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, y Planeamiento de los 8 a reunirse poco después (Diciembre de 1989) para examinar una serie de temas concretos relacionados con la integración que fueron planteados por los Presidentes: sustitución de restricciones cuantitativas por aranceles, proyectos de acuerdos de complementación, etc.

El Grupo de Ministros se reunió en Argentina y expidió la llamada Declaración de Buenos Aires (4 y 5 de Diciembre de 1989). Es un documento relativamente breve, pero denso en cuanto a iniciativas para reactivar la integración, especialmente en el marco de la ALADI. Se señalan cuatro líneas básicas que, textualmente, son:

I - Eliminación de las restricciones no arancelarias al comercio recíproco.

II - Ampliación y profundización de la preferencia arancelaria

1) Por el Gobierno de Menem, fue suscrito durante el Gobierno de Alfonsín. Se ignora si Brasil ha procedido ya a la ratificación.

ria regional (PAR) para todo el universo de productos.

III - Ampliación y profundización de los acuerdos bilaterales.

IV - Disminución de los niveles arancelarios que se aplican en el comercio recíproco, mediante sucesivas rondas de negociaciones comerciales.

En cada uno de esos temas la Declaración establece tareas específicas, algunas de ellas con plazos perentorios. Estas decisiones debían ser conocidas por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de ALADI en su Quinta Reunión prevista para finales de Abril del presente año. Esta se celebró en México con una Agenda uno de cuyos puntos era: "Medidas concretas para profundizar el proceso de integración, en las siguientes materias 1) Comercio, 2) Transportes, 3) Complementación Económica". De éstos, era el tema del comercio el que despertaba la mayor expectativa. La Declaración de Buenos Aires había sido muy específica en algunas medidas de política comercial y entre ellas tenía particular importancia la profundización de la preferencia arancelaria regional, tanto en cuanto a niveles (aumento del 50 por ciento), como en cuanto al número de excepciones admitido (reducción del 10 por ciento). Por dificultades de última hora en la negociación, a las que se hará referencia posterior, la Reunión de México no pudo pronunciarse sobre los mencionados temas de la PAR. Lo hizo sobre otros asuntos de interés (Inaplicabilidad de restricciones no arancelarias en la nomina de apertura de mercados; Eliminación de restricciones no arancelarias en Acuerdos de Alcance Parcial, cuando ello se hubiera convenido en dichos Acuerdos; Programa Regional de complementación económica y cooperación tecnológica aplicada a la producción; etc.); pero ninguno de ellos tenía la trascendencia política de los temas que afectaban a la PAR. Por fin, más de mes y medio después (20 de Junio), se firmó en Montevideo el Segundo Protocolo Modificador al Acuerdo Regional (Nº 4) que estableció la PAR. En él se incrementan los niveles de la Preferencia mucho más allá del 50% recomendado... La preferencia básica pasó del 10 al 20 por ciento y la máxima, en favor de los países mediterráneos, del 22 al 48 por ciento. Se acordó no aplicar restricciones no arancelarias a los productos de la PAR y se redujeron significativamente (en más del 10 por ciento recomendado por la Declaración de Buenos Aires) las excepciones a la PAR.

Estos últimos acuerdos, que reflejan holgadamente los términos planteados por la Declaración de Buenos Aires, representan fielmente ese nuevo espíritu en que parece moverse ahora la integración latinoamericana. Si el nivel del arancel para terceros no es muy bajo, inclusive la preferencia básica del 20% (que exige entre sí para países de igual clase) - constituiría un estímulo interesante a la expansión del comercio intrarregional. En los restantes temas no se han hecho avances importantes; en algunos (financiamiento de pagos y comercio) se mantiene lamentablemente la inmovilidad; pero, y quizás con razón, se ha elegido la PAR, un instrumento multilateral, para votar en ella la disposición de apertura y solidaridad que caracteriza el momento actual de la integración.

Otro resultado debido en parte a la influencia que emana del Grupo de los 8 es el cambio que, al parecer, ha experimentado el Grupo Andino.

Como podía esperarse, la reforma introducida mediante el Protocolo de Quito tropezó pronto con los problemas creados por el comercio administrado, centrado especialmente en los llamados productos "sensibles", que eran justamente aquellos que habían sido los bienes más dinámicos del comercio intrarregional de algunos de los países miembros. Estaban pendientes de resolución varios temas importantes, como las definiciones sobre los programas antidumping existentes y se trabajaba en ellos. Era obvio, sin embargo, que había que buscar un camino de evitar los problemas planteados por el comercio administrado y seguir adelante. La Junta del Acuerdo había propuesto la terminación de dicho sistema y nuevamente se perfilaba una situación conflictiva, con el efecto consiguiente sobre el ritmo del proceso.

En Mayo de 1969 se reunieron los Presidentes de los cinco países¹⁾ en Cartagena de Indias, en virtud del compromiso al que habían llegado - en Caracas cuando la posesión de Carlos Andrés Pérez, de mantener reuniones en forma regular (dos veces por año). En Cartagena se concentraron en estudiar los medios para impulsar la integración económica, que era evidente que seguía pechando por un momento difícil a pesar de la reciente reforma. El documento que recoge el consenso fue bautizado como el -

1) Cuatro Presidentes y el Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia.

Manifiesto de Cartagena de Indias¹⁾. Es un documento interesante, que está dedicado casi en su totalidad a encontrar vías para la reactivación de la integración. Sus aportes fundamentales fueron los siguientes:

1.- Organizar un sistema de seguimiento con la participación de "las más altas autoridades de los respectivos países"²⁾. Esa función se encomendaba a la Reunión periódica de Presidentes, con el apoyo del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, que se convertía en órgano del Acuerdo.

2.- Estimular la reactivación de la integración andina. Aparte de la mención de medidas concretas³⁾, se pidió al Consejo Andino de Cancilleres la presentación, para la siguiente Reunión de Presidentes, de "un diseño estratégico para la orientación del Grupo que, con un alcance global, incluya acciones a corto, mediano y largo plazo, destinadas a fortalecer la integración subregional...".

3.- Dar al proceso andino un carácter más global y menos "comercialista". Se mencionaron concretamente varias iniciativas de política exterior.

Estos elementos de la Declaración parecería que van a tener una influencia decisiva en la vida del proceso. El "diseño estratégico" se presentó, en efecto, en la siguiente Reunión de Presidentes (Galápagos) con los efectos que enseguida se describirán.

La organización para el seguimiento y la coordinación trabajó seriamente, como se demuestra con lo sucedido en las siguientes Reuniones de Presidentes y del Consejo Andino, y hay atisbos de un esfuerzo por ampliar campos de acción y prestar atención a actividades distintas a la

-
- 1) Entonces se cumplían 20 años de la aprobación del Acuerdo de Cartagena en la misma ciudad donde se celebraba esta cumbre.
 - 2) Manifiesto de Cartagena de Indias, Acuerdo de Cartagena, Junta, JUN/ di 1237, 29 de Mayo de 1959.
 - 3) Por ejemplo: "Revisar y ajustar el Arancel Externo Mínimo Común vigente para adecuarlo a las necesidades actuales de la Subregión", y otros por ese estilo.

económica que eran de interés para el proceso, algunas de las cuales habían estado prácticamente abandonadas (v.g. asuntos laborales).

Cuando, seis meses después de la cita de Cartagena, tuvo lugar la 2ª Reunión de Presidentes Andinos (Galápagos, 17 y 18 de Diciembre de 1989), se había ya celebrado la Reunión de Presidentes del Grupo de los 8 (Octubre 1989) y únicamente unos días antes la Reunión de Ministros del grupo había expedido la "Declaración de Buenos Aires". El espíritu de estas dos citas y su insistencia en una acción pronta, sin duda influyó en la Reunión de Galápagos, así como lo que sucedió en ICA deba también haber pesado en el trabajo que realizaba la Junta del Acuerdo de Cartagena para preparar el proyecto de "Diseño Estratégico" solicitado por los Presidentes Andinos y que se presentó en la Reunión de Galápagos. El resultado, para quien ha estado familiarizado con la vida del Acuerdo de Cartagena, fué enteramente sorprendente y desconcertante.

En efecto, los Presidentes Andinos aprobaron en Galápagos un programa de acción de corto, mediano y largo plazo para el Grupo Andino que va desde el comercio hasta las relaciones externas con juntas, abarcando todos los campos de acción de la integración económica regidos por el Acuerdo de Cartagena. Lo hicieron casi sin enmendar el proyecto de la Junta del Acuerdo. Con ello cambió radicalmente el ritmo de la acción previsto en el Protocolo de Quito de 1987 y el proceso andino se sujetó a un programa de substancial aceleración, especialmente en el comercio, el campo más trillado^y hasta entonces más conflictivo.

En su "Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación", la Cumbre de Presidentes Andinos decidió entre otros asuntos, los siguientes:

- 1.- El perfeccionamiento de la Unión Aduanera para 1995 por parte de Colombia, Perú y Venezuela, y para 1999 para Bolivia y Ecuador. Esos dos últimos países

deberán completar el programa de liberación hasta 1996 y adoptar el Arancel Externo Común hasta 1999 (a partir de 1992).

2.- Reducir en 1990 (ya efectuado) en 30 por ciento la Nómina de Reserva para la Programación Industrial. Salvo un residuo, desmontar la lista de excepciones entre 1991 y 1992 para los países mayores, y entre 1995 y 1997 para Bolivia y Ecuador. Las dos medidas implican una substancial ampliación del ámbito del programa de liberación.

3.- La reducción radical antes descrita de la Nómina de Reserva significa en la práctica la eliminación de la programación industrial como un mecanismo destinado a velar por la equidad del proceso. Con ello culmina la desvalorización de ese instrumento que inició el Protocolo de Quito.

4.- Reducción substancial del Arancel Externo Mínimo Común en el primer trimestre de 1990. Se ha cumplido; el nivel nominal más alto del AEMC es ahora el 51 por ciento, cuando anteriormente era de aproximadamente 60 por ciento.

5.- Eliminación hasta 1991 del Régimen de Comercio Administrado creado por el Protocolo de Quito y que debía permanecer, con reducciones intermedias, hasta 1997.

El Diseño Estratégico contiene otras muchas medidas, inclusive compromisos de armonización de políticas, pero las anteriores son las decisiones más importantes e inmediatas. Ellas significan, en primer lugar, una definición precisa del objetivo: la constitución de una unión aduanera, y una aceleración substancial del proceso para conseguirlo. En el Protocolo de Quito el objetivo quedaba indeterminado: no había plazo para la adopción del Arancel Externo Común e inclusive el perfeccionamiento del programa de liberación dependía de una evaluación sobre la situación en el Acuerdo de Bolivia y Ecuador.

En segundo lugar, con los cambios hechos al sistema del Acuerdo de Cartagena se convierte de derecho y de hecho en un régimen de integración comercial clásico. Virtualmente no hay lugar para el funcionamiento de ningún mecanismo que pretenda suplir o corregir en ciertos secto-

res al funcionamiento del mercado. Por muchos razones la programación industrial del Acuerdo no pudo cumplir sus fines, pero ahora lo que queda de ella es funcionalmente inoocu.

Como se advierte, hay una profunda diferencia entre esta actitud ante la integración y la concepción misma de la política económica a que ella corresponde, con las que habían primado cuando se firmó el Acuerdo e inclusive con las que todavía existían solamente dos años antes, al adoptarse el Protocolo de Quito. En la misma dirección discurre el cambio que se ha descrito en ALADI y en la integración de Argentina y Brasil. Sobre los gobiernos interesados manifiestamente pesan las circunstancias y preocupaciones que se han resumido en el apartado V de este trabajo y que caracterizan al que hemos llamado "segundo momento" de esta época de la integración latinoamericana. Si en Centroamérica la vida política hubiese retornado a cauces más normales, probablemente habría sucedido algo semejante, con las peculiaridades del caso. Es sólo una conjetura, pero tiene asidaro en la preocupación que allí también existe sobre la necesidad de vincularse a la economía internacional.¹⁾

Las manifestaciones de este maras de ajustes son cada vez más frecuentes y su expresión en la integración económica deben verse más bien como una derivación "caso especial" de una actitud de alcance más general que, al menos, pretende desplazar hacia el mercado mundial el centro de gravedad de la política de desarrollo. Las reformas de las políticas de comercio exterior que han adoptado recientemente ciertos países latinoamericanos tienen esa intención y es un hecho que la protección frente al resto del mundo ha disminuido también substancialmente. En esos casos, puede afirmarse que, inclusive cronológicamente, se ha liberalizado primero el comercio con el exterior y que lo sucedido con la integración regional no es sino una extensión de lo que ha acontecido en general con los regímenes de comercio exterior. En efecto, Bolivia, México, Argentina y Venezuela redujeron drásticamente su protección del mercado interno antes de que tomaran cuerpo las iniciativas de apertura regional que se han descrito en páginas anteriores. No se ha

1) Ver las referencias a la actitud de los sectores empresariales en Costa Rica y otros países centroamericanos en Alfredo Guerra-Borges, "Desarrollo e integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas" CRIES-IEEC-Editiones de Cultura Popular, México, 1986, p. 99.

mencionado a Chile, cuya liberalización data de los años '70, pero en el caso de Bolivia la apertura se puso en marcha en 1985 como parte de una política anti-inflacionaria y desde entonces se ha mantenido prácticamente intacta. En el área centroamericana, aún cuando formalmente no hay cambios en las reglas del Mercado Común Centroamericano, Costa Rica implantó hace poco una política de liberalización general que probablemente será ampliada en el futuro, cuando las condiciones permitan la negociación de una reforma de la integración centroamericana.

Al menos para los países mencionados, estos antecedentes justifican la afirmación anterior sobre el carácter subordinado que parecería tener el énfasis actual en la aceleración de la integración económica de carácter comercial. Esta conjetura se afianza cuando se piensa en lo que ha sucedido con los instrumentos de la integración distintos a los clásicos de la integración comercial ^(que son) según los casos, programa de liberación o preferencias arancelarias y Arancel Externo Común. En contraste con la actitud decidida por la apertura que ha primado con respecto a esos instrumentos en las iniciativas recientes, no se registra un progreso significativo en otros campos, algunos de ellos de importancia crítica, como los sistemas de compensación de pagos y apoyo de balanza de pagos.

El anterior puede, de todos modos, ser un juicio apresurado, ya que es posible que coexistan motivaciones distintas e igualmente intensas a la apertura global y a la regional. Pero en ese caso debería existir una concepción clara de las funciones que cada una tendría que cumplir en el nuevo modelo de desarrollo, con la delimitación de ámbitos y la discriminación consiguiente de políticas. A juzgar por las decisiones adoptadas hasta ahora, no hay indicios de que las medidas tomadas encajen en una concepción estratégica de los objetivos que la integración regional debe cumplir dentro del modelo general de apertura. Es una preocupación seria que hasta hoy los hechos no han servido para despejar.

El tema es de importancia por sí mismo porque entre los países que ya han entrado en el camino de estas reformas de política están algunos de los que más pesan en el intercambio regional, sino porque práctica

mente todos los países latinoamericanos parecen inclinarse a seguir si milares direcciones. Colombia ha puesto ya en marcha una modificación importante del sistema de comercio exterior, inclusive el régimen de protección (arancelario y no arancelario). El Ecuador ha iniciado una reforma arancelaria y de las políticas relacionadas con el comercio exterior. Esa será probablemente la opción de países como Brasil, que ya comenzó una apertura y que probablemente la amplíe en cuanto salga de la política de shock. Tal será, seguramente, el caso del Perú con el cambio de Gobierno. No se dispone de información sobre Centroamérica y el Caribe, pero es previsible una inclinación similar.

Aparte de una convicción genuina en los Gobiernos de que hace falta un cambio de política en ese sentido que existe, sin duda en nuestra previsión pesa mucho una apreciación realista de las fuerzas que empujan a la reforma de políticas. Entre ellas, es decisiva la presión de los organismos multilaterales de crédito, con poder casi arbitral en la renegociación de la deuda externa, que consideran como una condición previa el ajuste estructural de la economía. Y por ajuste estructural debe entenderse una modificación profunda de las politicas macroeconómicas claves: de tipo de cambio, de tipo de interés, arancelaria y de otros instrumentos de regulación del comercio exterior, así como de las legislaciones de fomento, aparte de las politicas aplicables a los distintos sectores productivos. En lo que se refiere a la protección son conocidas las tesis en boga: un arancel nacional bajo y uniforme, para asegurar una protección efectiva baja y tan neutral como sea posible en sus efectos sobre las distintas actividades. Un tipo de cambio único de equilibrio debería compensar la reducción del arancel y ser en adelante el instrumento básico de protección. Su efectividad no debería verse disminuida o distorsionada con restricciones cuantitativas a la importación, ni estímulos de fomento a las actividades productivas, distintos a aquellos que son necesarios para incentivar las exportaciones, compensando el sesgo que se origina en la existencia de un arancel de importación, si ese es el caso.

Las recomendaciones del "ajuste estructural" son naturalmente mucho más complejas y contienen elementos que encajan en las condiciones de cada país. No hace falta referirse a ellas en detalle. Nos

hemos limitado a describir el que consideramos es el núcleo esencial de la reforma recomendada, que este sí, por lo que se sabe, tiende a ser sensiblemente igual en todos los países. Ese núcleo más una sugerencia de desregulación generalizada, constituye la dirección fundamental de la modificación de los regímenes y las políticas de comercio exterior que comienzan a aplicarse en nuestros países. A manera de ilustración, es útil tomar el caso de uno de ellos, Venezuela, cuyo cambio es característico de esta nueva política comercial, y que muestra mejor que otros países los objetivos perseguidos por anticipar la trayectoria de la reforma¹⁾. La modificación se dirige, por el momento, al sector manufacturero, y "consistirá en el ajuste de la tarifa y la eliminación progresiva de las restricciones arancelarias" (art. 2º). A Junio de 1989, la reducción del arancel ad-valorem debía dejar su tope máximo en 80 por ciento para los bienes de consumo y el 50% para los bienes intermedios, de capital y las materias primas (art. 5º), como una medida de "protección transitoria - que será decreciente en el tiempo"; esa medida, en efecto, se ha adoptado ya. Con dos pasos intermedios, el objetivo de la reforma arancelaria se alcanzaría en 1993, cuando el límite máximo de la tarifa llegue al 20%, con "exclusivamente dos niveles tarifarios" (art. 9º). Contemporáneamente se desmontarán progresivamente todas las restricciones no arancelarias (a partir de 1989) a la importación y las exoneraciones de impuestos arancelarios a las importaciones de bienes manufacturados. En el art. 12 se establece inclusive un compromiso de tender "a la eliminación de los monopolios de importación públicos y privados", aparte de la desregulación de la exportación a la que se refiere el art. 17 y la creación de un subsidio a la exportación cuya existencia se vincula con el nivel del arancel de importación, anticipando la disminución del mismo a medida "que se adelanta en la reforma arancelaria" (art. 18)

1) Decreto Nº 239 del 24 de Mayo de 1989 mediante el cual se adopta una Nueva Estrategia Económica Integral - Gaceta Oficial Nº34230 del 30 de Mayo de 1989.

Es, sin duda, un cambio trascendental, que se adoptó, valga de cirlo, antes de las decisiones que surgieron de la Reunión de ICA del Grupo de los 8, que buscaba revitalizar la ALADI, y antes de la Cumbre de Galápagos, que hizo lo propio con el Grupo Andino. El ánimo de apertura que transparenta el Decreto N° 239 de Venezuela - preexistía a la consideración de los temas de la integración y lo que sucedió con ésta podría muy bien calificarse como una derivación. La evidencia de esta conclusión resalta enseguida cuando se lee el texto del art. 3° de la mencionada Ley en el que se dice que "el Ejecutivo Nacional negociará sus compromisos en el Pacto Andino y otros convenios internacionales en relación con lo contemplado en este Decreto". Es claro, no obstante, que compromisos tan precisos como un nivel máximo de arancel del 20 por ciento para 1993 es un dato para una negociación, más bien que una materia susceptible de renegociación posterior.

VII

La integración regional conveniente y posible frente a la apertura

En la circunstancia actual, con una inclinación a una apertura indiscriminada a la economía internacional que tiende a generalizarse y la continuación del ajuste recesivo en casi todos los países latinoamericanos, el futuro de la integración regional es extremadamente incierto. Es verdad que súbitamente se han tomado una serie de decisiones que buscan su reactivación y que no se puede dudar que esa es realmente la voluntad de los Gobiernos interesados.

Cabe preguntarse, no obstante, si esa reactivación o relanzamiento es factible en el contexto de la liberalización del comercio con terceros, que ya se ha señalado. Es una cuestión previa e ineludible que, si encontrase una respuesta positiva, deja en todo caso en pie una segunda preocupación sobre la clase de integración que podría convenir a América Latina dadas las circunstancias que prevalecen en la economía internacional, la necesidad que enfrenta la Región de vincularse a sus corrientes más dinámicas y la situación de apremio finan-

ciero en que tendría presumiblemente que desenvolverse en el futuro previsible.

Por el carácter de este artículo, se ha tenido que recurrir forzosamente a una licencia de generalización y referirse en conjunto a América Latina. Esa abstracción oscurece las consecuencias de la diversidad de las economías nacionales y resta al análisis la posibilidad de llegar a conclusiones específicas. Esperamos que, en todo caso, éstas sean relevantes y permitan a quien lo desee examinarlas en función de las realidades nacionales.

En el primer interrogante está implícita una cuestión de carácter más general ¿Es conciliable una apertura indiscriminada a la economía internacional con una integración regional? En la teoría de la unión aduanera, la pregunta solía plantearse como una disyuntiva, es decir, opciones mutuamente excluyentes. Para ella, los beneficios del libre cambio eran superiores a los de la integración regional y ésta sólo era admisible, como un paso en el camino hacia el libre cambio, cuando era una creadora neta del comercio. La consideración de otros beneficios, entre ellos la posibilidad de incrementar la exportación en reciprocidad a la liberalización regional y los efectos dinámicos de interés para el desarrollo, dió más argumentos para justificar el atractivo que de todos modos tenía la integración regional. En último término, optar por ésta significaba dar preferencia a la liberalización del comercio dentro de la zona de integración, a hacerlo, de modo unilateral y sin reciprocidad, frente al mundo en general. Eran claramente opciones mutuamente excluyentes, aun cuando la integración se entendiese como un estado temporal que permite aumentar la exportación y desarrollar ventajas comparativas para luego insertarse dinámicamente en la economía internacional.

Esta última parecería ser la opción elegida por los países de América Latina que en los últimos tiempos han liberalizado su comercio con el mundo y han decidido, a la vez, acelerar la apertura de sus mercados dentro de la integración regional. La integración regional sería un estado temporal o transitorio en el que, de modo general pa-

ra todas las actividades o selectivamente para algunas, se discriminara se a favor de la producción regional hasta conseguir el nivel de desarrollo deseado, para abrirse luego (placamente o, en todo caso, con mayor amplitud) a la competencia internacional. Por el carácter de las reformas liberalizadoras hasta hoy adoptadas, la dirección predominante sería la de una apertura general, con excepciones menores para un mínimo de actividades (v.g. en Venezuela, Colombia y Ecuador la industria automotriz). Además, las tesis del Gobierno de los Estados Unidos, del Banco Mundial y del FMI son justamente las de la apertura general, y ese carácter tienen, con concesiones puntuales, los compromisos asumidos con ellos por varios países latinoamericanos para la reforma de políticas. Posteriormente volveremos a examinar este aspecto en relación con la posibilidad de una integración regional que más conviene a América Latina en la situación actual; por ahora nos limitaremos más a verificar el hecho de que la dirección de la reforma es de una apertura general - para plantear enseguida la cuestión instrumental ineludible: ¿Dada la amplitud de esa apertura, habría la posibilidad de discriminar (temporalmente) en favor de los mercados regionales? En los términos usuales de la integración latinoamericana eso equivale a plantear el problema del llamado margen de preferencia regional y evaluar su suficiencia frente a las políticas de liberalización en boca.

Es obvio que en la situación actual no es posible hacer una evaluación rigurosa de la preferencia que se ha dado o se pretende dar a la producción regional. La denominada reforma de políticas de comercio exterior presumiblemente no ha culminado en ningún país y, aun si se hubiera completado, las circunstancias nacionales son tan distintas que habría que contar con un cúmulo tal de información y evaluaciones microeconómicas que estaría fuera del alcance de un trabajo como éste siquiera el intentarlo. Sólo cabe apoyarse en conjeturas acerca de hasta dónde pueden llevar las tendencias de apertura actuales y basarse en expectativas personales para anticipar una opinión, que no puede dejar de ser otra cosa que una expresión de preocupación o inquietud respecto a una evolución de políticas que, al menos superficialmente,

no parecen responder en buena parte de los casos a designios debidamente ponderados de un rumbo de desarrollo.

Aun con esas reservas, el juicio acerca de la suficiencia de un margen de preferencia requiere un comentario previo acerca de los instrumentos que con más probabilidad tendrían que utilizarse para discriminar en favor de la producción regional. Es nuestra tesis que éste sería el arancel de importaciones, no solamente porque la integración regional ha utilizado primariamente concesiones o liberalización arancelaria (inclusive aranceles externos comunes, cuando es el caso) para fomentar el comercio, sino porque las propias direcciones de la reforma de las políticas de comercio exterior hacen del arancel el único instrumento con el cual es posible, aun cuando sea muy limitadamente y de modo uniforme o con una discriminación muy restringida, proteger el mercado interno por encima de la protección básica otorgada por el tipo de cambio. En efecto, las políticas de integración regional han fallado en el manejo de instrumentos de asignación directa, como la programación industrial, e inclusive en los acuerdos de complementación, de tan limitada utilización, el manejo central es de instrumentos arancelarios; no se ha conseguido movilizar en ese sentido la compra de Estado, aun en el caso de la integración selectiva Argentino-Brasileña. Es un hecho, por lo mismo, que la integración comercial regional latinoamericana usa básicamente del arancel para asignar un margen de preferencia a la producción regional. En cuanto a la reforma de las políticas generales de comercio exterior, no hay sino que recordar que son componentes esenciales de ésta la eliminación de ^{las} restricciones no arancelarias y la limitación o eliminación de otros medios que podrían eludir las señales del mercado, como la compra de Estado (monopolios estatales, empresas públicas, etc.).

En la práctica, y si no hay cambios imprevisibles, el instrumento arancelario queda como el único idóneo para conceder un margen de preferencia a la producción regional o subregional. Si nos guiamos por las metas conocidas de la reforma impulsada por los organismos multilaterales, que son parecidas en todos los países: arancel máximo del 20%,

con exclusivamente dos niveles tarifarios, la conclusión es que para muchas actividades, especialmente las que tengan cierta complejidad tecnológica, el margen de preferencia posible, dados los instrumentos en uso, no sería suficiente. Esto es casi evidente a priori con las concesiones de ALADI, donde lo normal¹⁾ es una reducción arancelaria y no la liberación total. Y eso es válido tanto para los Acuerdos de Alcance Parcial como para los de Alcance Regional²⁾. Puede haber lugar a duda en el caso de los bienes que están liberados totalmente para el comercio intrarregional, por ejemplo aquellos ya desgravados en el Grupo Andino, pero aun allí en la mayoría de los países es seguramente grande la lista de productos que interesaría desarrollar para los cuales no es suficiente el margen de preferencia. Naturalmente quienes más sufrirían con esa situación serían los países de menor desarrollo, lo que tendería a hacer aun más inequitativa la integración comercial, con los problemas consiguientes para la estabilidad de la misma.

A pesar de que se está en un período inicial, de cambio incipiente, hay alguna experiencia de lo que puede suceder, Porta y Fontanals al evaluar el Protocolo de Flujos de Capital entre Argentina y Brasil, indican que las tendencias de apertura a terceros ya han creado un "escenario contradictorio". "Por un lado aparecen los intentos de apertura... Inclusive se señala la prioridad de la liberalización indiscriminada de importaciones del sector de bienes de capital... El margen de preferencia para la complementación se vuelve incierto y tendencialmente menor³⁾". Y esto ha contribuido a la ausencia de efectos dinámicos en el sector en Argentina que destacan esos autores en su evaluación.

- 1) La excepción formal son las concesiones hechas en la Nómina de Apertura de Mercados para los países de menor desarrollo relativo, en que la importación se exonera de gravámenes.
- 2) Recordar la advertencia anterior sobre la exigüidad del margen en el caso de la Preferencia Regional básica del 20%; si el nivel del arancel externo fuera 20% la PAF sería tan sólo del 4%.
- 3) Op. ct. p.24

En el caso de los otros empeños de integración, la preocupación existe y muy viva y ha comenzado inclusive una reflexión, en nuestra opinión poco realista, sobre los mecanismos que podrían suplir la falta de un margen de preferencia arancelario; se menciona, por ejemplo, el financiamiento al comprador¹⁾.

Hechos recientes²⁾ hacen temer la posibilidad de ^{circunstancias} aun más ^{aun más} adversas: la existencia de márgenes negativos para el comercio intrarregional. Los arreglos comerciales con Estados Unidos y otros países industriales que ignoran la cláusula de más favor que estipulan todos los instrumentos de la integración regional y, más grave aún, la vinculación de países de América Latina en zonas de libre comercio con Estados Unidos y otros países industriales, que implica el desconocimiento de la cláusula de la nación más favorecida de los acuerdos regionales, generalizarían una situación de márgenes negativos, que no tiene otra solución para los países involucrados que optar abiertamente por uno u otro sistema comercial preferente.

La conclusión de este somero examen sería que, de mantenerse y generalizarse en la política económica las tendencias advertidas, no habría lugar para una integración económica regional de alguna significación. Ello no excluye que pueda seguir e inclusive robustecerse una cooperación política y aun una cooperación económica en torno a proyectos o iniciativas concretas. Pero sin un margen de preferencia significativo sería inútil plantearse una integración de mercados y menos aun una integración de producción. No cabe duda, sin embargo, que en los últimos años se ha reafirmado en los Estados Latinoamericanos una genuina disposición a reactivar y acelerar la integración regional. Pese a las contradicciones a que los expone la necesidad de buscar un centro de gravedad distinto para sus políticas económicas, esa voluntad de unión se ha demostrado en la serie de iniciativas recientes que se han descrito en páginas anteriores. Cabe entonces cambiar radicalmente el sentido del

- 1) Ver David Moctesuma, "Integración Económica, Deuda Externa y Comercio Exterior" en Informe del Seminario "Integración Económica y Social: perspectivas para América Latina y el Caribe en los Noventa" SID, México, Sep. 1989, p. 81.
- 2) Se trata fundamentalmente de las dificultades encontradas en la última Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de ALADI para conseguir la aprobación unánime del Protocolo de Profundización de la Preferencia Arancelaria Regional.

análisis y preguntarse ahora que clase de integración regional podría convenirle más a América Latina en el contexto internacional actual, dados sus problemas y posibilidades. La respuesta a esa interrogante permitiría señalar cuales serían las condicionantes a que tendría que sujetarse el impulso de apertura al mundo para ser compatible con una auténtica y dinámica integración regional, que es realmente la secuencia lógica para conciliar las opciones que hoy se plantean a la Región.

Como antes se dijo, hay al menos tres elementos que deben tenerse en cuenta para definir la modalidad o clase de integración que convendría en América Latina, siendo a la vez viable.

El primero de ellos es la economía internacional actual y su circunstancia. Casi sobre el oculto que la gran fuerza de transformación que alimenta la carrera competitiva de hoy es un proceso de innovación tecnológica extraordinariamente dinámico. Como sucedió en el pasado con los grandes cambios tecnológicos, pero aun más acusadamente, quien posee y ejerce la capacidad de innovación concentra las funciones más dinámicas de la especialización internacional. La brecha que

separa los países ricos de los pueblos en desarrollo es ahora fundamentalmente un hecho de conocimiento y es probablemente la más dura de salvar. En la gráfica descripción de David Landes: "El capital no es el mayor problema. El conocimiento y el Know-how son más escaseces e incluso más escasos; y por lo mismo más difíciles de conseguir"¹⁾. La ventaja potencial que tradicionalmente tenía el que llegaba tarde, se torna crecientemente problemática, porque son muy altos los costos de alcanzar el umbral tecnológico. Es por lo mismo vital para América Latina hacer ahora el máximo esfuerzo por estrechar las distancias en la tecnología y no retrasarse más.

Hay otros fenómenos de la economía internacional que son también importantes (especialmente, internacionalización del capital y ciertos servicios), pero la brecha tecnológica es crucial y es la justificación última de la apertura externa.

1) Why are we so rich and they so poor? Richard T. Ely lecture, American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol 80, Nº2, Mayo 1990, p.9

En relación con la corriente de liberalización del comercio exterior (y otras transacciones externas) que prevalece ahora en nuestras economías, que es el segundo elemento, ya se ha indicado que responde a una convicción creciente de que hace falta cambiar el modelo de desarrollo y hacer de la exportación el eje dinámico del crecimiento de la economía. La apertura puede estimular la exportación y constituir un acicate para la eficacia de las actividades existentes, pero si queremos afianzar nuestro desarrollo es evidente que la estructura de las exportaciones debe modificarse con la incorporación gradual de más productos con un alto componente de conocimiento, ya sean estos bienes primarios, industriales o servicios. En otras palabras, no es nuestra base productiva actual la que podría aprovechar a fondo de la apertura; es una estructura distinta, fundada en las nuevas condiciones tecnológicas, la única que podría sentar las bases económicas de un progreso estable. En términos que se han tornado usuales, la apertura se justifica en la medida en que permite el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas en un mundo cuya evolución próxima estará marcada por la innovación tecnológica.

Es un hecho, no obstante, que el conocimiento, el know-how, la capacidad de innovación son todas manifestaciones de una calidad social, el progreso científico y tecnológico, que es imposible asimilar o incorporar con sólo la apertura externa. Como decía Landes, este es "opaco" y huidizo. La apertura puede ayudar con el acicate de la competencia y al crear un ambiente más propicio al conocimiento y contacto con el exterior, inclusive con la inversión extranjera; pero los resultados finales dependerán en mucha mayor medida de un complicado conjunto de políticas nacionales: científica y tecnológica, de la educación, de la producción etc. aparte de las motivaciones sociales que son de una naturaleza todavía más esquíva.

Es justamente en esa área tan decisiva de las políticas nacionales, con altos costos de innovación y dificultades en el aprendizaje y difusión de la tecnología, donde más útil puede ser una integración regional, especialmente si se la combina con una apertura exterior.

na que rompe el "status quo". Es el tema que CEPAL ^(trata) en su reciente informe "Transformación productiva con equidad" y que denomina la "Simbiosis entre demanda externa y demanda regional"¹⁾.

Si ese es el caso, esa combinación debe ser cuidadosamente estudiada, estableciendo el contenido del esfuerzo de integración regional y reservando áreas que no se vean sometidas al proceso de liberación general, o al menos no entren en él con los mismos patrones del resto de las actividades. Esto significa discriminación con respecto a terceros, e inevitablemente equivale a "proteger" para inducir una acción donde hay obvias desventajas frente al exterior.

Probablemente en este caso importe mucho más el contenido de los programas de integración que la eficacia de los instrumentos de discriminación, y entre estos, en teoría, la preferencia arancelaria no sería el más eficaz. No obstante, por las razones ya expuestas, hasta hoy ha sido el único instrumento válido. Si se descubren otros más aptos, tanto mejor, pero, por lo pronto, aún por razones funcionales de los procesos de liberalización, habría que mantener una preferencia que constituya una clara señal de estímulo.

El tercer elemento que habría que atender para acercarse a una integración viable es la situación de apremio financiero continuo e inestabilidad a que nos han precipitado la crisis de la deuda externa, las políticas de ajuste y nuestros errores de hoy y de ayer. En un análisis reciente²⁾, tuvimos ocasión de examinar el efecto de esta situación límite sobre la integración. Las consecuencias fueron devastadoras en los años iniciales ^(de la crisis) (1983-1986) y, a pesar del acomodo que ha traído el tiempo, aún siguen advirtiéndose sus secuelas en el intercambio regional que no ha recuperado las cifras de 1980-81. A menos que lleguemos a una solución del problema de la deuda y se reanude un financiamiento externo suficiente, el horizonte del futuro próximo presenta las mismas sombras.

1) "Se trataría de impulsar el surgimiento gradual de ventajas comparativas en aquellos sectores en que el desarrollo tecnológico y el aprendizaje se ven facilitados por la acción regional" CEPAL, LC/G 1601 (SES 23/4) Santiago, Mayo, 1990, pg. 166 - 167

2) "Integración latinoamericana: problemas de hoy y nuevos rumbos", en V. Urquidí y J. Villanueva, comp., "Crisis y crecimiento en América Latina" Fundación Raúl Prebisch, Editorial Tesis, Buenos Aires, 1989, pp. 321-370

¿Qué modalidad de integración regional podría capear mejor el temporal y contribuir más positivamente al futuro de América Latina en esta época de apremio y liberalización? Hay acciones de obvia prioridad que desgraciadamente no se han puesto en marcha, como es el fortalecimiento de los sistemas de compensación de pagos y apoyo de balanza de pagos; pero en lo que se refiere a la liberalización del comercio, cabe observar que la crisis de hecho significó el predominio de una modalidad unilateral selectiva de liberalización, que se ha atenuado, pero no desaparecido hasta ahora. El tratamiento de los "productos sensibles" es una manifestación de la misma.

A pesar de ello, como se ha visto, en todos los esquemas se han decidido reformas substanciales que aceleren y amplíen la liberalización regional. Y aún más que eso, se ha iniciado una apertura externa de alcance general que tiene visos de ser profunda.

Interesa ahora lo que pueda suceder con la integración regional. Si las reformas llevan a una expansión substancial del intercambio intrarregional, se habrá conseguido contrarrestar, en parte al menos, el estancamiento del sistema productivo en sectores prioritarios y estaremos en mejores condiciones de aprovechar la apertura externa. Tememos, sin embargo, que persistan los desequilibrios agudos del comercio intrarregional y que eso lleve nuevamente a la parálisis. Este resultado sería mucho más verosímil si la liberalización con terceros conduce a problemas de balanza de pagos, lo que es probable al menos en el mediano plazo. Los puntos frágiles serían, por supuesto, los países más débiles, porque los sistemas de integración, tal como están, se han tornado aún más inequitativos que antes.

Estas inquietudes conducen a una pregunta cuya respuesta valdría la pena explorar. ¿No sería oportuno estudiar ahora ciertos programas en que podría concentrarse selectivamente la integración regional, sin perjuicio de continuar hasta donde sea posible con la reactivación que está en trance de iniciarse? Obviamente los temas de prioridad estarían dados, al menos en parte, por las necesidades de la transformación productiva.

Con los comentarios anteriores sobre los tres elementos, es posible finalmente dar una opinión de síntesis sobre el énfasis que convendría dar a la integración regional en esta época tan difícil, expuesta a contradicciones y, a la vez, tan esencial para el futuro. Como ya se advirtió, es inevitable mantenerse en un plano de generalidad y no referirse a ningún empeño en particular.

Por varias razones, una integración selectiva sería más fácil de conciliar con la tendencia general de apertura y, lo que es más importante, podría servir mejor a las necesidades del desarrollo de la Región. No haría falta modificar formalmente los esquemas de integración regional existente, sino esforzarse por mantener o establecer en los campos elegidos un mínimo de tratamientos discriminatorios en relación con terceros.

Para la definición de los aspectos en que sería más útil poner el énfasis en los procesos de integración, cabría señalar dos objetivos principales:

a) Preservar e incrementar las corrientes más dinámicas del intercambio intrarregional. Sería un contrasentido que una apertura prematura a terceros originara una contracción del comercio intrarregional y afectase a las producciones cuyas ventas han crecido más rápidamente, especialmente si en ellas existen efectos de escala y economías externas, que son una indicación de un potencial todavía no aprovechado.

b) Estimular el desarrollo de actividades (productoras de bienes y servicios) con un alto contenido de conocimiento y aquellas que son críticas para avanzar en la transformación productiva. Ya se ha argumentado al respecto; lo único que cabría anotar adicionalmente es que habría que dar a todos los países la oportunidad de participar en el cambio de estructura: los más avanzados con actividades que se hallen en la frontera tecnológica¹⁾, y los menos desarrollados en este aspecto, con producciones con los mayores efectos de aprendizaje y difusión de tecnología.

1) Ver Chudnovsky y Forta, op. cit. pp 141 - 144.

Para incentivar la gestión productiva en esas áreas en indispensable incluir tratamientos arancelarios preferentes. El margen puede asegurarse señalando límites a la apertura general o profundizando la desgravación regional. Especialmente para los campos seleccionados en función del literal b) anterior, la integración tendría, además, que abordar una compleja acción¹⁾ y desarrollar instrumentos de promoción, de modo que se convierta en una auténtica integración de producción - "positiva", en los términos usados hace tiempo por el Profesor Timbergen, es decir no basada en una mera remoción de obstáculos.

Como es fácil advertir, empalmar y coordinar adecuadamente los procesos de apertura general y regional no es un trabajo que pueda improvisarse. Hay difíciles definiciones de estrategia que requieren estudio y decisiones políticas que deben negociarse. Si los países, los organismos de integración, el SELA y la propia CEPAL no se ponen inmediatamente a esta tarea, sería demasiado tarde y se habría perdido una oportunidad que puede no repetirse en generaciones.

1) En relación con el tema tecnológico, la acción relevante está recogida en CEPAL, "Transformación productiva con equidad", op.ct, Cap IV, especialmente Sección 2, pp, 172 -178.

