

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1189
15 de septiembre de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

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

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

92-9-1400

INDICE

	<u>Página</u>
I. PRESENTACION Y RESUMEN	1
II. ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION-ALADI	6
A. ANTECEDENTES DE LA ALADI	6
B. CONTRATIEMPOS Y LOGROS	7
1. La crisis económica de los años ochenta	7
2. Intentos de superación de la crisis	7
3. Esfuerzos para adecuar la ALADI	11
C. ACONTECIMIENTOS RECIENTES	12
1. El último Consejo de Ministros	12
2. La evolución de los acuerdos tradicionales	13
3. Algunos logros a nivel global	13
D. LA FORMACION DE AGRUPACIONES SUBREGIONALES Y LOS NUEVOS ACUERDOS BILATERALES	14
1. Origen y evolución del Mercosur	14
2. El Grupo de los Tres	19
3. Los Convenios bilaterales	20
III. EL GRUPO ANDINO	25
A. ANTECEDENTES BASICOS	25
B. LA EVOLUCION EN LOS AÑOS OCHENTA	26
C. LA REACTIVACION DEL PROCESO	27
D. LOS ULTIMOS ACONTECIMIENTOS	30
1. Las medidas de liberalización	30
2. La negociación del Arancel Externo Común	31
3. Los hechos recientes	33

IV.	MERCADO COMUN CENTROAMERICANO-MCCA	34
A.	ANTECEDENTES	34
B.	LA CRISIS DE LOS AÑOS OCHENTA	35
C.	EL RELANZAMIENTO DEL PROCESO DE INTEGRACION	37
1.	Los primeros entendimientos	37
2.	Los últimos acontecimientos	39
V.	COMUNIDAD DEL CARIBE-CARICOM	43
A.	MOTIVACIONES Y DESEMPEÑO INICIAL	43
B.	DECLINACION Y RECUPERACION PARCIAL DURANTE LOS OCHENTA	44
C.	NUEVOS IMPULSOS AL PROCESO DE INTEGRACION	46
D.	LOS ULTIMOS ACONTECIMIENTOS	47

I. PRESENTACION Y RESUMEN

La presente publicación intenta ofrecer una visión somera de los avances registrados por los procesos de integración en América Latina y el Caribe hasta mediados de 1992, y de sus antecedentes históricos. En este sentido, constituye una actualización de un documento con el mismo enfoque publicado por la CEPAL en abril de 1991.^{1/} En el lapso relativamente corto de tiempo transcurrido entre ambos informes, se ha producido tal cúmulo de nuevos acontecimientos que se ha hecho sentir la necesidad de recoger éstos en una nueva publicación.

El informe ofrece para cada uno de los esquemas tradicionales de integración un relato resumido de su origen y del desarrollo que lograron en las décadas pasadas. Sin embargo, alcanza un grado de detalle mayor en la medida que se van cubriendo los acontecimientos más recientes, poniendo especial énfasis en lo ocurrido desde que se terminó la edición del informe anterior. Agrega, además, la información disponible sobre los acuerdos celebrados al interior de los esquemas entre subagrupaciones de países, tales como el Mercosur y el Grupo de los Tres en la ALADI, y el denominado Triángulo del Norte que acaba de surgir adentro del Mercado Común Centroamericano. Asimismo, intenta dar una visión del tipo de compromisos que se están celebrando a nivel bilateral y que en muchas ocasiones superan el ámbito geográfico de los esquemas tradicionales. La información disponible sobre éstos últimos es especialmente incompleta porque muchas veces no trasciende fuera del ámbito de los países involucrados.

En estos momentos resulta particularmente importante tener una visión actualizada del panorama de la integración, pues por una parte los procesos están pasando por una fase de renovado dinamismo, caracterizada por la aceptación de los gobiernos de exigentes compromisos y por la necesidad de llevar éstos a la práctica dentro de plazos perentorios. Sin lugar a dudas, en la presente década el proceso de integración se ha revitalizado y de este modo está marcando una aguda inflexión a la tendencia declinante que se impuso a principios de los ochenta.

Por otra parte, no se pueden comprender los movimientos de integración en toda su amplitud si no se tiene conocimiento de los fundamentos históricos en que se basan y de la realidad económica y política en que se insertan. Así, por ejemplo, el hecho que un creciente número de países está optando por la liberalización de sus economías y de sus sectores externos, explica en buena parte porque estos países ahora si parecen estar dispuestos a aceptar la competencia que puede provenir de sus socios regionales, lo que se ha traducido en la proliferación de acuerdos que buscan establecer la liberalización del intercambio en plazos inusualmente breves. La búsqueda de los beneficios del libre comercio se explica también por las experiencias poco favorables que han tenido los países en el pasado con la aplicación de instrumentos más heterodoxos de integración y que, junto con la coyuntura económica adversa, han llevado a la paralización y el retroceso de los procesos. De manera especial, la redemocratización de la región ha favorecido notablemente el acercamiento entre los gobiernos de los países de la región.

^{1/} Véase, "La evolución reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe", LC/R.992, CEPAL, abril de 1991.

Asimismo, se está produciendo una notable reactivación del comercio intrarregional, especialmente en el ámbito de ciertas subagrupaciones, que en buena parte se adelanta a la puesta en práctica de los programas de desgravación, y que probablemente guarda relación con los procesos generales de apertura y desregulación, con la mitigación de la crisis externa y con la superación de la estanflación por varios países claves en el contexto regional. Por último, por primera vez en la historia de estos procesos se están presenciando numerosas operaciones de inversión intrarregional, que aunque todavía limitadas en cuanto a volumen y países participantes, auguran un potencial importante que con el tiempo puede traducirse en la integración real de las economías. Otro informe reciente de la CEPAL aborda este último tema.^{2/}

Frente a estas fuerzas positivas, las inestabilidades políticas y las dificultades para salir de la crisis amenazan con desviar a algunos esquemas de los objetivos inmediatos que se han trazado. Así está sucediendo en el caso del Grupo Andino y, en menor grado, en las otras agrupaciones subregionales. La proliferación de nuevos hechos ha estado acompañada por un perfil más informal de la institucionalidad de los esquemas, lo que se expresa en la existencia de subagrupaciones al interior de cada proceso, y en los esfuerzos de adecuación en que se encuentran envueltos los distintos organismos que se ocupan de la integración. No es mera coincidencia que las cuatro secretarías de los esquemas tradicionales están llevando a cabo sendos procesos de reestructuración, mientras que otras nuevas agrupaciones, como el Mercosur y el Grupo de los Tres, están buscando instaurar sus propias estructuras institucionales. Una de las consecuencias de este proceso de readecuación y reciente instauración ha sido el debilitamiento de las tareas de información que habitualmente son cumplidas por estos organismos. Por eso fue necesario en muchas ocasiones recurrir a otras fuentes de información para la elaboración de este documento, entre las cuales se destacan las periodísticas, lo que impone ciertas restricciones en cuanto a la cobertura de lo ocurrido en algunos casos y en el seguimiento en general del cumplimiento de los compromisos.

En relación a la ALADI, se puede destacar que en lo formal el esquema está pasando por un período difícil de transición marcado por el dinamismo que han alcanzado las iniciativas subregionales y bilaterales, lo que ha determinado un creciente desinterés por la vertiente multilateral. Aunque fue emprendido un ejercicio formal de evaluación de la organización, a fin de adecuarla a las circunstancias por las que actualmente atraviesa el proceso de integración, hasta la fecha sólo ha dado lugar a la aprobación por el último Consejo de Ministros de dos Resoluciones. La primera, destaca la función de la ALADI como marco institucional y normativo para la integración regional, para facilitar la confluencia de las distintas iniciativas subregionales, parciales y bilaterales hacia la conformación de un mercado común latinoamericano. Más específicamente, se refiere a materias como las normas de origen, las normas técnicas, los incentivos a la exportación y las normas para evitar prácticas desleales de comercio, y al establecimiento de un régimen regional de solución de controversias. En cuanto a las vías de convergencia, enumera dos modalidades complementarias, a saber: el perfeccionamiento de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) y los esfuerzos de multilateralización a ser emprendidos entre las distintas iniciativas de integración. La segunda Resolución, por su parte, prevé el establecimiento de un Sistema Integral de Apoyo e Información al Comercio.

^{2/} Véase, "Los nuevos proyectos de integración en América Latina y el Caribe y la dinámica de la inversión", LC/R.1145, CEPAL, mayo de 1992.

Por lo visto, estos dos cuerpos normativos facilitan la celebración de acuerdos a nivel de agrupaciones o bilaterales, pero no necesariamente los armonizan entre sí o los encauzan hacia el objetivo de la constitución de un mercado común regional. Para los países miembros de la ALADI los entendimientos bilaterales revisten en este momento una importancia mucho mayor que el fortalecimiento de la trama multilateral. Por cierto, los convenios recientes se distinguen de los celebrados anteriormente por el elevado compromiso que implican, ya que suponen una efectiva liberalización de los esencial del intercambio mutuo dentro de plazos muy cortos. Por su parte, los acuerdos parciales y comerciales negociados durante los ochenta siguen siendo prorrogados y aplicados conforme a la periodicidad y las normas previstas en cada uno de ellos, aunque su importancia está disminuyendo al ser sus preferencias crecientemente incorporadas a los nuevos acuerdos subregionales y bilaterales.

El hecho de mayor trascendencia ocurrido dentro del ámbito de la ALADI lo constituye, sin lugar a dudas, la instauración del Mercosur. Igual como ocurriera en su tiempo con la constitución del Grupo Andino, los países protagonistas intentan llegar adentro de esta subagrupación a un grado de integración superior al que estiman alcanzable con los demás países miembros de la ALADI. Tienen en su favor que ya antes habían accedido a un nivel de integración en lo comercial e infraestructural que se compara positivamente con el existente en el resto de la región. Sin embargo, el desafío que los países tiene por delante es grande porque los compromisos implican la consolidación de una unión aduanera hacia el año 1995, al tiempo que deben abordar la armonización de las políticas que inciden en las condiciones competitivas, todo esto en condiciones en que aún persisten notables diferencias entre la orientación de sus políticas nacionales y en el desempeño de sus economías.

También en el norte de la región parece estar consolidándose otra subagrupación, el Grupo de los Tres, que estaría apuntando a la conformación de una zona de libre comercio entre Colombia, México y Venezuela, para enero de 1993. Dicho movimiento es facilitado por los intensos vínculos comerciales preexistentes entre Colombia y Venezuela. En el hecho, estos últimos aplican el libre intercambio entre si y un arancel externo común, a lo cual se suman las crecientes coincidencias que registran los tres países en la orientación de sus políticas económicas. Comparten, asimismo, intereses en la región centroamericana y del Caribe, lo que podría llevar a una gradual extensión del movimiento integracionista hacia aquella zona.

Del mismo modo, a nivel bilateral se está registrando una creciente actividad negociadora, especialmente entre países como Argentina, Chile, México, Venezuela, Colombia y Bolivia, que se ha plasmado en varios acuerdos de complementación económica ya firmados, y en otros tantos proyectos de convenios futuros. Esta nueva generación de acuerdos se diferencia de los celebrados en la década pasada, porque apuntan generalmente al establecimiento del libre comercio para la casi totalidad del intercambio dentro de plazos breves, a lo cual se suelen agregar interesantes elementos vinculadores en materia de interconexión infraestructural, facilitación y promoción de las inversiones mutuas y del intercambio de servicios, y mecanismos ágiles para solucionar las controversias, entre los principales. Estos acuerdos suelen darse entre países con orientaciones parecidas en cuanto a sus políticas comerciales y económicas.

De este modo, se está formando una constelación de distintos convenios entre los países de la ALADI, donde es factible la participación simultánea en agrupaciones subregionales, en acuerdos parciales del tipo tradicional, y en acuerdos de nueva generación con países no miembros de las

subagrupaciones. La institucionalidad de la ALADI siempre ha admitido esta posibilidad, pero también los esquemas como el Mercosur y el Grupo Andino han tenido que adaptarse a esta nueva y compleja realidad.

A principios de los noventa, el Grupo Andino tomó un nuevo impulso al acortar en varias ocasiones los plazos para la liberalización total del intercambio mutuo y para la aplicación de un Arancel Externo Común, fijando inicialmente el mes de enero de 1992 como fecha límite para la puesta en marcha de la unión aduanera. Mientras tanto, quedaron abolidos para todos los fines prácticos el régimen comunitario de la inversión extranjera y los programas sectoriales de desarrollo industrial, a la vez que por el otro lado se avanzó notablemente en la liberalización del transporte aéreo y marítimo intrarregional.

Estos hechos demarcan el nuevo rumbo que ha tomado el proceso de integración andino, que ahora busca aprovechar plenamente los beneficios del libre intercambio mutuo y de una inserción más dinámica en el comercio mundial. Como parte de esta estrategia los países se abocaron a la negociación de un AEC, en donde acordaron que este tendría un nivel bajo y sólo unos pocos tramos arancelarios. Sin embargo, la definición de su fisonomía exacta resultó más difícil de lo previsto y aunque finalmente las posiciones se acercaron lo suficiente como para arribar a un acuerdo, no fue posible firmarlo a nivel de los cinco países, principalmente a causa de los problemas políticos que surgieron en la subregión en la primera mitad de 1992. Después de varios meses de incertidumbre, Perú decidió suspender su participación en la unión aduanera y en el proceso de armonización de políticas macroeconómicas hasta fines de 1993, mientras que los otros cuatro países acordaron tener liberalizado su intercambio en enero de 1993 e instaurar su AEC a fines de este mismo año.

Sin lugar a dudas, lo que más ha influido en la recuperación de las perspectivas de la integración en Centroamérica fue la gradual pacificación de la región, siendo este proceso apoyado por el restablecimiento de la democracias en los países del istmo centroamericano. Al avanzar las iniciativas de paz, se tornaron más frecuentes los encuentros presidenciales, que en los últimos tres años se han orientado cada vez más hacia la reactivación de las economías en general y de la integración regional en especial. Por otra parte, los países de la subregión, igual como los demás países de la región, han intensificado en los últimos años los esfuerzos tendientes a abrir sus economías, insertarse en el comercio internacional y, en general, a liberalizar la actividad económica en todo sentido. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos desplegados, la subregión aún no ha podido superar del todo la crisis económica y política que la afecta desde hace más de diez años, por lo que sus consecuencias siguen hipotecando las perspectivas de la integración.

En consonancia con estas nuevas circunstancias, los países decidieron reemplazar el conjunto de tratados bilaterales que estaban vigentes entre ellos, por una zona de libre comercio que tendría que estar constituida en 1992, y la que, a su vez, debería evolucionar "en el plazo más breve posible" hacia una Comunidad Económica Centroamericana. Mientras tanto, ha surgido en la subregión un importante número de nuevas instancias que tratan de llevar adelante estos propósitos de integración.

Entre los acontecimientos recientes se puede destacar la suscripción por parte de Honduras y de los demás países centroamericanos de un Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio, lo que ha permitido la reincorporación de ese país en el proceso de integración centroamericano. Por lo pronto, El Salvador, Guatemala y Honduras han decidido adelantar entre sí una zona de libre comercio conocido como el "Triángulo Comercial del Norte", la cual debería estar operando a partir del 1 de enero de 1993.

En el ámbito de la CARICOM se ha producido un conjunto de adelantos y algunos contratiempos, que guardan parecido con lo ocurrido en el contexto latinoamericano, lo que no es mera coincidencia. En la segunda mitad de la década pasada, las economías de la subregión empezaron a demostrar signos de recuperación, lo que incidió positivamente en el intercambio entre los países. Se ha ido produciendo una mayor coincidencia entre sus principales políticas económicas, que han ido adoptando una orientación de tipo aperturista.

A mediados de 1989, los países afirmaron su compromiso de restablecer las condiciones básicas para el funcionamiento del mercado común y de avanzar con la integración a fin de llegar, dentro del plazo más breve posible, a un solo mercado y economía. Para avanzar hacia esta meta, se determinó que todas las restricciones al intercambio tenían que estar eliminadas hacia mediados de 1991. Asimismo, los países mayores se comprometieron a iniciar la aplicación del AEC desde abril de ese mismo año y para completarla en enero de 1994, de modo que en aquella fecha la Comunidad estaría operando como un mercado único.

Luego, en julio de 1991, fue necesario diferir la fecha para la aplicación del AEC hasta el mes de octubre, momento en que entrarían en vigencia un conjunto de reglas estrictas de origen. Sin embargo, a principios de 1992, los países tuvieron que hacer frente a una situación compleja marcada por las demoras sufridas en el cumplimiento de varias metas. Cabe hacer notar que el intercambio mutuo había quedado estancado en el transcurso de 1991. Varios países señalaron entonces abril de 1992 como fecha para remover las barreras remanentes. Con respecto al AEC, se comprobó que ocho países miembros ya habían cumplido con su aplicación, instándose a los demás países hacer lo propio.

Mientras que algunos de los principales instrumentos tendientes hacia la integración comercial han sufrido demoras en su aplicación, se han tomado los primeros pasos concretos hacia la gradual liberalización del tránsito de los nacionales de la CARICOM dentro de la Comunidad; hacia la facilitación los movimientos de capital y hacia la posibilidad de firmar un acuerdo para evitar la doble tributación; y se está estudiando la posibilidad que existe para alcanzar una unión monetaria que abarcaría todos los países de la CARICOM. Al mismo tiempo, ha surgido en la subregión una cierta preocupación, en el sentido que los compromisos de integración puedan dificultar el proceso de inserción al comercio internacional a que los países ahora apuntan.

II. ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION-ALADI

A. ANTECEDENTES DE LA ALADI

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

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

En cuanto a sus mecanismos o instrumentos, el Tratado contiene un amplio abanico de modalidades, que van desde la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) --hasta hace poco el único instrumento de alcance regional-- hasta los acuerdos parciales con otros países de América Latina que no son socios de la ALADI. La permisividad del nuevo Tratado configura una clara reacción al carácter más compulsivo del anterior, ya que se consideraba que esta última característica era una de las principales causas de la paralización del proceso de negociación en la ALALC.

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

B. CONTRATIEMPOS Y LOGROS

1. La crisis económica de los años ochenta

El comercio intrazonal crecía sostenidamente hasta el año 1981, cuando alcanzó un tope absoluto de 11.9 mil millones de dólares. A consecuencia de su mayor dinamismo, el intercambio mutuo incrementó su peso en las exportaciones totales de 7.7% en 1960 hasta 13.7% en 1981. (Véase cuadro 1).

La crisis de la deuda que se manifestó a partir de 1982 drenó la liquidez del circuito regional. Frente al agudo deterioro registrado en sus balanzas de pagos, los países reaccionaron devaluando masivamente sus monedas e imponiendo un cúmulo de restricciones para-arancelarias a sus importaciones de todos orígenes. Mientras tanto, los países intentaron profundizar y ampliar los acuerdos parciales existentes entre ellos, pero en definitiva se impuso la tónica de concesiones fuertemente condicionadas en cuanto a número de productos cubiertos, vigencia de las concesiones, cupos y cuotas cuantitativas, y otras barreras similares.

Consecuentemente, el intercambio mutuo se desplomó hasta alcanzar un mínimo de 7.0 mil millones de dólares en 1983, lo que equivale a una contracción de 41.1% en el transcurso de tan sólo dos años. Esta caída es casi de la misma magnitud que la registrada por las importaciones globales en el mismo período, lo cuál estaría indicando que prácticamente no operó la preferencia para el comercio intrarregional. Luego el intercambio se mantuvo estancado entre 7 y 8 mil millones de dólares, registrando una leve recuperación desde 1986. Recién en 1991 se ha superado el nivel máximo logrado diez años atrás al haberse anotado un incremento importante del intercambio en este último año.

El mecanismo de compensación de pagos continuó funcionando en estos años, aunque dificultosamente. Varios países se vieron obligados a excluirse de las compensaciones, al superar sus deudas las líneas de crédito recibidas. El Acuerdo de Santo Domingo, que prestaba apoyo financiero a países con problemas de balanza de pagos surgidos a causa del intercambio intrarregional, se paralizó en 1983 al generalizarse los déficits entre los países miembros.

Debido principalmente a esta adversa coyuntura, el Consejo de Ministros se juntó solamente tres veces en los primeros diez años de la ALADI. Por su parte, la Conferencia de Evaluación y Convergencia, que estaba destinada a ser una suerte de instancia intermedia entre el Consejo y el Comité de Representantes, nunca llegó a reunirse de modo ordinario. No ha podido dar cumplimiento a sus atribuciones porque los países no mostraron interés en la multilateralización de los acuerdos parciales.

2. Intentos de superación de la crisis

En el transcurso de los años han habido múltiples intentos orientados a superar los efectos adversos de la crisis sobre el intercambio y, en general, sobre el proceso de integración. Entre los principales se pueden citar la profundización de la PAR, la Rueda de Negociaciones, el Programa de Recuperación y Expansión del Comercio (PREC), los compromisos tendientes a eliminar las restricciones para-arancelarias, los programas especiales de apoyo a los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (PMDER) y el fortalecimiento de los sistemas de compensación de pagos y de

Cuadro 1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE : EXPORTACIONES TOTALES Y POR ESQUEMAS SUBREGIONALES DE INTEGRACION
(Millones de dólares, fob)

	1960	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
ALADI															
1 Exportaciones totales	7,347.9	12,796.4	29,741.0	80,313.0	87,040.9	80,451.4	79,759.5	91,063.1	85,432.8	72,236.3	80,023.6	92,612.2	101,915.1	110,543.2	111,363.0
2 Exportaciones a la ALADI	567.2	1,264.1	4,010.0	10,926.8	11,913.2	9,934.1	6,999.9	8,136.7	7,125.3	7,928.2	8,574.4	9,764.1	10,865.4	11,666.4	14,838.0
3 Porcentaje exportaciones Intra ALADI (2:1)	7.7%	9.9%	13.5%	13.6%	13.7%	12.3%	8.8%	8.9%	8.3%	11.0%	10.7%	10.5%	10.7%	10.6%	13.3%
Grupo Andino a)															
1 Exportaciones totales	3,586.8	5,418.8	12,974.6	30,601.8	29,758.9	26,009.2	23,427.4	26,024.4	24,298.8	18,544.9	20,347.6	20,258.0	24,378.7	25,777.0	29,379.0
2 Exportaciones dentro del Grupo Andino	24.5	96.8	477.1	1,137.3	1,195.3	1,240.8	808.8	767.1	767.6	638.5	1,028.1	990.5	1,011.3	1,282.3	1,592.0
3 Porcentaje exportaciones Intra Grupo Andino (2:1)	0.7%	1.8%	3.7%	3.7%	4.0%	4.8%	3.5%	2.9%	3.2%	3.4%	5.1%	4.9%	4.1%	5.0%	5.4%
Mercado Común Centroamericano															
1 Exportaciones totales	444.2	1,105.5	2,309.4	4,811.9	4,299.2	3,749.2	3,850.4	3,888.2	3,568.4	3,470.5	3,656.1	3,663.1	4,283.2	4,672.2	
2 Exportaciones dentro del MCCA	30.9	286.9	541.3	1,173.8	972.3	786.8	782.0	720.5	488.2	331.3	524.6	550.3	631.8	663.6	
3 Porcentaje exportaciones Intra MCCA (2:1)	7.0%	26.0%	23.4%	24.4%	22.6%	21.0%	20.3%	18.5%	13.7%	9.5%	14.3%	15.0%	14.8%	14.2%	
CARICOM b)															
1 Exportaciones totales	543.7	1,000.1	3,028.5	5,470.5	5,113.0	4,325.8	3,531.5	3,465.1	3,322.3	2,391.9	2,570.0	2,649.3	2,982.4	3,750.4	
2 Exportaciones dentro del CARICOM	21.3	42.2	216.8	350.2	372.9	380.1	325.0	278.8	276.4	141.9	157.0	170.6	240.3	256.5	
3 Porcentaje exportaciones Intra CARICOM (2:1)	3.9%	4.2%	7.2%	6.4%	7.3%	8.8%	9.2%	8.0%	8.3%	5.9%	6.1%	6.4%	8.1%	6.8%	
América Latina y el Caribe c)															
1 Exportaciones totales	8,628.6	15,483.1	39,117.5	95,545.3	100,721.2	91,990.7	90,785.7	101,588.9	94,703.9	80,268.5	88,731.1	101,321.5	112,067.5	121,934.8	
2 Exportaciones dentro de América Latina y el Caribe	757.6	1,992.2	6,251.4	14,875.2	16,762.6	14,240.8	10,924.8	11,967.6	10,552.0	10,365.5	11,888.4	12,674.4	14,874.8	15,494.1	
3 Porcentaje intrarregional/Total (2:1)	8.8%	12.9%	16.0%	15.6%	16.6%	15.5%	12.0%	11.8%	11.1%	12.9%	13.4%	12.5%	13.3%	12.7%	

Fuente : CEPAL, División de Comercio Internacional y Desarrollo basado en el Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, ediciones 1989 y 1991. Para 1991 datos de la Secretaría de la ALADI.

Nota: Incluye cifras estimadas para los años y países que se indican: en 1982 Haití; 1983 Haití; 1984 Haití; 1985 Haití; 1986 México, Guyana y Haití; 1987 Nicaragua, Guyana, Bahamas y Haití;

1988 Guyana, Bahamas y Haití; 1989 Honduras, Guyana, Bahamas, Haití y Surinam; 1990 México, Perú, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Barbados, Guyana, Jamaica, Bahamas, Haití, Rep. Dominicana y Surinam;

1991 Bolivia, Colombia y Perú.

a) Excluye Chile.

b) Sólo incluye Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

c) Incluye once países de la ALADI, cinco del MCCA, cuatro de la CARICOM, Bahamas, Haití, Panamá, República Dominicana y Surinam.

apoyo a las balanzas de pagos. Aunque la mayoría de estas iniciativas fueron aprobadas y formalmente puestas en marcha, quedó desvirtuada su aplicación al ser abandonadas o dejadas en suspenso al poco andar, aparentemente a la espera de una mejoría en las condiciones, o al ser limitadas por una interpretación demasiado rígida de sus estipulaciones.

La PAR sólo se logró instaurar en abril de 1984 y hasta hace poco fue el único acuerdo negociador de dimensión multilateral. Su concepto original preveía una cobertura de todo el universo arancelario y una rápida eliminación de las listas de excepciones. Sin embargo, los países aún no han podido sacar mayor provecho de ella, justamente porque la práctica de su negociación y aplicación han desvirtuado estas características, como se detalla más adelante.

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

El PREC fue suscrito a mediados de 1988 y contemplaba el otorgamiento multilateral de una preferencia arancelaria básica de 60% sobre una lista de productos que debían representar el 30% de las importaciones realizadas desde terceros países. Suponía, por lo tanto, una importante desviación de la importación desde extrazona, mediante una apertura significativa en favor del intercambio mutuo. A mediados de 1990, el acuerdo había adquirido vigencia legal en sólo seis países, por lo que nunca llegó a operar a nivel regional. No generó mayores efectos sobre el intercambio, debido principalmente a que las preferencias negociadas en su contexto son generalmente inferiores a las acordadas en forma bilateral.

Más decisivo que el escaso avance logrado en cuanto a preferencias fue, sin embargo, que por un largo período no se logró cumplir con los compromisos en materia de eliminación de restricciones para-arancelarias. Las importaciones de buena parte de los ítems negociados y también los no-negociados siguieron estando sujetas a restricciones de variada índole y esto se constituyó en una traba insuperable para la recuperación del intercambio. Solamente en los últimos tres años se ha venido verificando su progresivo desmantelamiento en un creciente número de países miembros, pero esta vez como corolario directo de los respectivos procesos de apertura al comercio internacional.

Donde quizás se produjeron los menores avances fue en la multilateralización de los compromisos. La llamada "apreciación multilateral" de los acuerdos parciales no ha producido ningún resultado práctico. De hecho, se convirtió en un mero ritual mediante el cual se informa a los demás países de los convenios celebrados a nivel parcial. No deja de tener su ironía el hecho que la homologación ante la ALADI ha sido justamente utilizada para evitar que los demás países usufructúen de lo concedido en los acuerdos parciales. De este modo la dimensión multilateral del proceso de integración quedó en suspenso, aunque últimamente se observa una tendencia de adelantar la integración en el contexto de conjuntos subregionales.

Por otra parte, hay que destacar que los países continuaron negociando a nivel bilateral y que mediante los acuerdos parciales lograron sustentar e inclusive impulsar algunas significativas corrientes de comercio, como son aquellas que ocurrieron entre Argentina, Uruguay y Brasil. Entre los limitados logros de aquellos años figuran asimismo la aprobación del Régimen General de Origen y de las Normas regionales de Salvaguardia.

Podría considerarse un logro también que los PMDER siguieron participando en las negociaciones, a pesar de que los beneficios que éstas les aportaron eran muy inferiores a los ambicionados. Así, en repetidas ocasiones fueron ampliados las nóminas de apertura en favor de los PMDER, pero éstas no pudieron ser aprovechadas al no guardar la necesaria vinculación con la capacidad productiva de estos países. Otros programas de apoyo a los mismos países no han podido instrumentarse, principalmente a causa de la escasez imperante de recursos. A estas dificultades se ha sumado últimamente un cambio de criterio por parte de algunos países, en el sentido de que en la actualidad no habría lugar para el tratamiento diferencial en favor de los PMDER.

El programa de integración argentino-brasileño, lanzado a mediados de 1986, dio origen a muchas expectativas sobre una posible aceleración del proceso integracionista, pese a que se vieron postergadas debido a los contratiempos sufridos en el proceso de ajuste de ambas economías. Recién en el año 1990 ambos países lograron nuevamente dar un nuevo impulso a la iniciativa conjunta, que entonces se convirtió en el Mercosur, según se verá más adelante.

La V Reunión del Consejo de Ministros (Ciudad de México, abril de 1990) contemplaba de modo prioritario en su agenda la profundización de la PAR. Contrariamente a lo que se esperaba, no fue posible en aquella ocasión alcanzar un acuerdo sobre esta materia, ya que en primera instancia México se opuso a que el margen regional se aplicara a toda concesión otorgada a terceros países (Cláusula de la Nación Más Favorecida). Esta actitud reveló un cambio significativo en la posición de ese país en el sentido de que ya no admitiría que sus compromisos en el área de la integración latinoamericana limiten sus posibilidades de entendimiento con países fuera del área de la ALADI. Posteriormente, en la Tercera Reunión de Representantes de Alto Nivel (Montevideo, junio de 1990), México accedió a una duplicación de la PAR en su magnitud básica. La matriz de márgenes preferenciales quedó entonces conformada como sigue:

País receptor: País otorgante:	PMDER <u>a/</u>	Países <u>b/</u> intermedios	Países <u>c/</u> restantes	PMDER <u>d/</u> mediterráneos
PMDER	20	12	8	24
Intermedios	28	20	12	34
Restantes	40	28	20	48

- a/ Bolivia, Ecuador y Paraguay.
b/ Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela.
c/ Argentina, Brasil y México.
d/ Bolivia y Paraguay.

Las listas de excepciones se redujeron asimismo en un 20%, con los siguientes topes máximos por grupos de países:

PMDER:	1 920 items
Intermedios:	960 items
Restantes:	480 items

En lo formal, los países han ido cumpliendo gradualmente con este segundo protocolo modificadorio de la PAR mediante la reducción de sus listas de excepciones. Se estima que aún en su nueva versión, la PAR todavía es de poca efectividad debido no solamente a lo reducido de los márgenes acordados, especialmente entre países de un mismo nivel de desarrollo, sino sobre todo por lo extenso que son las listas de excepciones que incluyen a productos con real potencial en el intercambio intrarregional. No obstante, se considera que en el futuro podría alcanzar mayor proyección y utilidad si los países decidan aprovechar sus características básicas para facilitar la convergencia entre las distintas subagrupaciones de integración que están surgiendo en la región.

Por lo demás los Ministros aprobaron las Resoluciones 19 hasta 29 que se refieren a una gran variedad de asuntos, entre los cuales se destacan el compromiso de eliminar las restricciones no-arancelarias en los acuerdos de alcance parcial, la declaración de inaplicabilidad de estas restricciones en las nóminas de apertura de mercados en favor de los PMDER y la decisión de buscar activamente la progresiva armonización de las políticas macroeconómicas y comerciales. En cuanto a las acciones en favor de los PMDER, se aprobaron además un programa de asistencia técnica y el emprendimiento de negociaciones tendientes a mejorar el aprovechamiento de las concesiones por parte de éstos. Asimismo, se abordarán nuevas áreas de acción mediante la formulación de un programa sobre cooperación en materia tecnológica, que funcionaría preferentemente mediante acuerdos de complementación, enfocados hacia la modernización de las estructuras productivas, y la intensificación de la cooperación en transporte, telecomunicaciones, integración fronteriza, turismo y asuntos financieros. En materia de tecnología, se ha buscado la cooperación de la CEE, pero estas iniciativas ahora son llevadas adelante en el marco de las relaciones entre el Grupo de Río y la CEE.

En el ámbito administrativo, se decidió por la convocación anual del Consejo de Ministros en vez de su anterior frecuencia cada dos años, y la constitución de Consejos Sectoriales integrados por los Ministros del rubro, Secretarías del Estado y las máximas jerarquías de cada área, con el fin de incrementar el contenido técnico en las negociaciones y en la ejecución de los acuerdos. Son órganos encargados de promover y desarrollar acciones coordinadas con miras a lograr una creciente armonización de políticas de apoyo al proceso de integración. Mientras tanto han quedado constituidos los Consejos de Política Financiera y Monetaria, el de Transporte y Facilitación del Comercio, de Turismo y el Consejo Asesor Empresarial (CASE). Este último, integrado por representantes de los sectores empresariales de los países, propuso en su tercera reunión que el CASE se convirtiera en organismo asesor del Comité de Representantes. No obstante, hasta la fecha no se ha podido dar una solución satisfactoria a la cuestión de como insertar estos órganos en la estructura institucional de la ALADI.

3. Esfuerzos para adecuar la ALADI

En su IV Cumbre (Caracas, octubre de 1990) los Presidentes de los países del Grupo de Río suscribieron la "Declaración de Caracas" en que encargan a sus Representantes frente a la ALADI "efectuar una evaluación de la Organización para determinar medidas necesarias para que alcance

la flexibilidad y eficacia que requieren las actuales perspectivas de la integración latinoamericana", según un temario propuesto con anterioridad por el Presidente de México en una visita a la Sede de la ALADI. EL temario solicita a la Secretaría de la ALADI, junto con un grupo ad-hoc de expertos, hacer un análisis de la compatibilidad de las reglas y modalidades del Tratado de Montevideo, así como de las mecánicas de aplicación, con las nuevas realidades comerciales dentro y fuera de la región, a la luz de diez puntos que priorizan los siguientes aspectos: la liberalización efectiva del intercambio mutuo mediante la cobertura amplia de productos en los acuerdos; la reducción de las excepciones; la desgravación según un programa calendarizado; la eliminación de las barreras no arancelarias; la profundización de la PAR y la fijación de aranceles máximos; la eliminación programada de los subsidios a la exportación; la facilitación del transporte; reglas claras de origen y de salvaguardia; procedimientos ágiles de resolución de controversias; y la creación de programas de promoción comercial y de inversiones con el objeto de acercar las comunidades de negocios de los países. Como se puede desprender del resumen anterior, se trata de una priorización ambiciosa que muestra gran coincidencia con la nueva orientación que un creciente número de países ha ido dando a su política comercial.

Subsiguientemente se realizaron dos reuniones de representantes gubernamentales de alto nivel con el objeto de estudiar las posibles modificaciones al Tratado de Montevideo. Los resultados de estas deliberaciones fueron elevados a la VI reunión del Consejo de Cancilleres.

C. ACONTECIMIENTOS RECIENTES

1. El último Consejo de Ministros

El VI Consejo de Ministros (Cartagena de Indias, diciembre de 1991) se reunió aprovechando la congregación de los Presidentes y los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río en el mismo lugar. El Consejo plasmó sus conclusiones en las Resoluciones 30 y 31. Estas contienen directivas para adecuar la ALADI a las actuales circunstancias del proceso de integración, y para el establecimiento de un sistema integral de información y apoyo al comercio exterior de la región. La Resolución 30 destaca la función de la ALADI como marco institucional y normativo para la integración regional, para facilitar la confluencia de las distintas iniciativas subregionales, parciales y bilaterales hacia la conformación de un mercado común latinoamericano, que constituye el objetivo último de la Asociación, "a la cual se suman las posibilidades de constituir un sistema de libre comercio hemisférico". Más específicamente, se resolvió que la ALADI debería fomentar y apoyar las relaciones bilaterales, plurilaterales subregionales y regionales de sus miembros mediante el perfeccionamiento del marco normativo en relación con las normas de origen; las cláusulas de salvaguardia; la nomenclatura arancelaria; la valoración aduanera; las normas técnicas; los incentivos a la exportación; las normas para evitar prácticas desleales de comercio; el establecimiento de un régimen regional de solución de controversias; la facilitación de las inversiones recíprocas; y, en general, a la promoción de la cooperación regional en variadas áreas, entre las cuales se destacan el sector servicios. En cuanto a la convergencia, se destacaron dos modalidades complementarias, a saber, el perfeccionamiento de la PAR y los esfuerzos de multilateralización a ser emprendidos entre las distintas iniciativas de integración.

El tema de la solución de controversias está siendo considerado por el Comité de Representantes, con el objeto de la posible constitución de un Tribunal Arbitral. Existe un anteproyecto de un acuerdo regional en servicios, pero su concreción parece haberse quedado

supeditado a los resultados que puede arrojar la Ronda Uruguay con respecto a este sector. Se considera que todos estos temas alcanzarán una creciente importancia en la medida de que lleguen a concretarse las nuevas iniciativas de integración subregional que se están gestando en el seno de la Asociación.

Se prevé que el Sistema Integral de Apoyo e Información al Comercio comprenderá información sobre regímenes de política comercial; compromisos comerciales asumidos por los países miembros; listas de ofertas y demandas de productos; estímulos al comercio exterior; y sobre consorcios comercializadores y entidades que prestan asistencia técnica y capacitación en materia de comercio exterior. La iniciativa es conjuntamente promovida por las Secretarías de la ALADI y del SELA, y tendrá su punto focal en la primera de éstas. El SELA ha dado inicio a la preparación de un proyecto que será presentado a los gobiernos a fines de 1992, entre otros para asegurar su financiamiento.

2. La evolución de los acuerdos tradicionales

En cuanto a los acuerdos parciales negociados durante los ochenta, puede destacarse que éstos siguen siendo prorrogados y aplicados conforme a la periodicidad y las normas previstas en cada uno de ellos, aunque, como se verá más adelante, un creciente número de ellos se han incorporado a los nuevos Acuerdos de Complementación Económica (ACE) que están siendo firmados a nivel bilateral y plurilateral. Su práctica de aplicación incluye la imposición de cuotas negociadas y la invocación de la Cláusula de Salvaguardia.

También los Acuerdos Comerciales tienden a diluirse al ser sus preferencias incorporadas a los nuevos acuerdos subregionales. Su vigencia caduca entre noviembre y diciembre de 1992, ya que fueron aprobados en el año 1983 para un período de 9 años. En el entretanto, unos pocos han dejado de existir porque los países partícipes perdieron el interés en ellos. Como resultado de las negociaciones entre los sectores empresariales, llevadas a cabo en el mes de mayo de 1992, se decidió extender su duración por sólo un año, puesto que en esta materia surgieron diversas interpretaciones entre los países. En cuanto a su contenido, no sufrieron cambios de importancia.

3. Algunos logros a nivel global

Entre las realizaciones, habría que destacar el funcionamiento continuado del Sistema de Compensación de Pagos y su reciente reactivación. El Sistema se encuentra plenamente recuperado e inclusive ha superado su tope histórico en cuanto al monto de operaciones comerciales canalizadas a través del mecanismo, alcanzando en el año 1991 la suma de 11.521 millones de dólares, con una compensación efectiva de saldos de 76%, y una tasa de crecimiento de 15% con respecto al año directamente anterior. El Consejo para Asuntos Financieros y Monetarios consideró en su XX reunión (San Salvador, mayo de 1992) introducir algunas modificaciones en su reglamento, tendientes especialmente a ampliar la cobertura del sistema en cuanto a operaciones canalizables. Así, se piensa aumentar los montos de los créditos recíprocos y otorgar una período adicional a los países deudores del sistema. En cambio, el Acuerdo de Santo Domingo no ha podido recuperarse de la crisis sufrida en 1984 y, consecuentemente, fue desactivado.

Asimismo, en el transcurso de los últimos dos años todos los países miembros han ido adoptando el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (NALADI/SA), que así se convirtió en la nomenclatura base de la ALADI.

Por otra parte, todos los países miembros se han adherido a un acuerdo de cooperación e intercambio de bienes en las áreas cultural, educacional y científica, que de este modo se ha convertido en el segundo compromiso de cobertura regional, después de la PAR. El convenio está abierto a la adhesión de los demás países latinoamericanos. Cuba fue el primer país no miembro de la ALADI que ha suscrito dicho acuerdo. En abril de 1992, la Secretaría propuso asimismo a los países un anteproyecto de acuerdo de cooperación e intercambio de bienes utilizados en la defensa y protección del medio ambiente, tendiente a facilitar, en casos de emergencia, la admisión temporal de bienes y personas a emplear en tales tareas.

De hecho, a la ALADI le ha tocado ir asumiendo el papel del órgano ejecutor del Grupo de Río en materia de integración y cooperación regionales. En relación a lo anterior conviene tener presente que el Grupo de Río comprende actualmente como miembros a todos los países que integran la ALADI más un representante de Centroamérica y otro del Caribe. A fin de adecuarse a estas nuevas realidades, la Secretaría de la ALADI está llevando adelante un proceso de reestructuración que se extiende a la reducción de su personal.

D. LA FORMACION DE AGRUPACIONES SUBREGIONALES Y LOS NUEVOS ACUERDOS BILATERALES

1. Origen y evolución del Mercosur

Argentina y Brasil decidieron acelerar su integración mutua a partir del Acta de Integración que data del 20 de julio de 1986. Desde aquella fecha, ha habido una continua actividad negociadora entre ambos países que perdura en la actualidad. Por ejemplo, el 29 de noviembre de 1988 firmaron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, poniendo fin a los principales antagonismos del pasado. Suscribieron 23 protocolos que se refieren a programas de integración para un igual número de sectores específicos. Originalmente se apuntaba a la conformación de un mercado común para el año 2000, previéndose el avance inicial a base de entendimientos que tenían un carácter esencialmente sectorial.

El Acuerdo entre los Presidentes Menem y Collor de Melo (Buenos Aires, 6 de junio de 1990) adelantó la meta de un mercado común hacia principios de 1995. Dicho compromiso se inscribió en la creciente tendencia que estaban demostrando ambos países hacia la apertura de sus economías al comercio internacional. En consecuencia, y cumpliendo con la normativa de la ALADI, el 20 de diciembre 1990 ambos países suscribieron el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 14, que contempla un ambicioso programa de desgravación y que consolida las concesiones negociadas en el Acuerdo Parcial N° 1 y los acuerdos sectoriales de complementación preexistentes referidos a bienes de capital, bienes alimenticios industrializados, energía nuclear e industria automotriz. El programa de desgravación que se puso en vigencia comprende en principio todo el universo arancelario e impone rebajas arancelarias automáticas, lineales y progresivas, dando así un paso importante hacia la conformación del mercado común entre ambos países.

Los planes originales de Argentina y Brasil no consideraron los intereses de otros países ubicados en el Cono Sur que mantienen nexos comerciales importantes con ellos. De hecho, Uruguay canaliza gran parte de sus exportaciones a ambos países a través de los ACE N° 1 y N° 2. Como resultado de las gestiones de Uruguay, representantes de estos tres países y de Chile se reunieron en agosto de 1990 en Brasilia, donde se decidió una ampliación de la iniciativa, incorporándose

finalmente a la misma Uruguay y Paraguay. A pesar de su participación en las deliberaciones, Chile adoptó una posición expectante en cuanto a su eventual incorporación al acuerdo.

El Tratado que instaura el Mercosur (formalmente "Mercado Común del Sur") fue firmado en Asunción el 26 de marzo de 1991 y entró en vigencia el 29 de noviembre del mismo año. La concreción del Mercosur resultaría en la formación de un mercado común integrado de 190 millones de habitantes (equivalente a 44% de la población de América Latina); un Producto Bruto Interno de 415 mil millones de dólares (51% del total) y una superficie que abarca el 59%. Implica la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción a través de la eliminación de los derechos aduaneros y las restricciones no arancelarias; el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y la adopción de una política comercial común con respecto a terceros, inclusive la aplicación de la Cláusula de la Nación más favorecida con respecto al tratamiento dispensado a terceros países no miembros de la ALADI; y la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia. Se ha asignado prioridad a la coordinación de aquellas políticas que inciden directamente en el comercio, como son las políticas cambiarias, monetarias, fiscales, impositivas, crediticias y de promoción sectorial.

Mientras tanto, Argentina y Brasil han proseguido con el programa de liberalización adoptado por ellos en el ACE N° 14 y el 1 de enero de 1991 ambos países instauraron un margen preferencial mínimo de 40% que, a fines de 1994, debe llegar al 100% mediante reducciones tarifarias bianuales de 7%. Consecuentemente, el margen de preferencia otorgado por estos países alcanzó al 61% el 1 de julio de 1992. A Paraguay y Uruguay les fue concedido un año más para finiquitar su programa de desgravación y para eliminar su lista de excepciones. A partir del 1 de enero de 1992, las listas de excepciones han sido reducidas a 239 ítems en el caso de Argentina, 194 para Brasil, 350 para Uruguay y 768 para Paraguay. En los demás aspectos el Tratado se funda en el principio de la reciprocidad de los derechos y de las obligaciones.

Todo lo anterior hace pensar que los países han dejado atrás la fase en que los países negociaban ítem por ítem en el contexto de acuerdos parciales o sectoriales. Por cierto, algunos de estos compromisos habían dado lugar a una ampliación paulatina del intercambio entre los países, entre otras razones porque ofrecían ciertas garantías contra las prácticas proteccionistas tan comunes en los años ochenta.

Dado que está previsto que el AEC entre en vigencia a partir de 1995 y era necesario avanzar en la coordinación de políticas, los Presidentes de los Bancos Centrales y los Ministros de Economía se reunieron en Montevideo en julio de 1991. Concluyeron que la coordinación se daría en buena parte automáticamente si los países continúan aplicando sus políticas actuales de liberalización y estabilización de sus economías, y logran guardar sus equilibrios fiscales. Trataron también el tema de las restricciones al intercambio de los productos agropecuarios y el de los subsidios y otras formas de competencia desleal. En una subsiguiente reunión del mismo foro en Río de Janeiro, a fines de 1991, se llegó al acuerdo que el AEC debería ser "suficientemente bajo y de dispersión reducida". Asimismo, se retomó el tema de los distintos factores que pueden causar una competencia desleal entre sus países. En esta materia se decidió aplicar el Código de Ética del GATT, es decir, no se admitirán subsidios ni prácticas de dumping. En materia de origen se aplicarán las normas de la ALADI y las cláusulas de salvaguardia solamente pueden ser invocadas en casos excepcionales después de consultas con la otra parte. Ninguna cláusula de salvaguardia puede tener vigencia después de fines de 1994.

Por otra parte, han entrado en funcionamiento los órganos transitorios previstos por el Tratado de Asunción, a saber: el Consejo del Mercado Común --órgano compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas y que está encargado de la conducción política del proceso--; el Grupo Mercado Común --foro ejecutivo compuesto por cuatro miembros por país y que es coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores--; y en la ciudad de Montevideo ha quedado instalada una Secretaría Administrativa cuya coordinación es asumida cada año por uno de los países socios. Operan, asimismo, las 10 comisiones técnicas previstas, a las cuales se han añadido Educación, Justicia, Trabajo y Turismo (Mercotur). La primera de las indicadas coordinará la integración de los sistemas educativos del mercado común. Como resultado de sus gestiones, Argentina decidió introducir la enseñanza del portugués en sus escuelas, y Brasil hizo lo propio, disponiendo la enseñanza del español. Ocupan también altas prioridades en sus labores la armonización de los sistemas educacionales a nivel subregional, la convalidación de títulos y la promoción de la investigación tecnológica.

En su primera reunión, el Consejo del Mercado Común (Brasilia, diciembre de 1991) adoptó un protocolo que contiene 16 Decisiones. Estas se refieren, entre otras, a la instrumentalización del Régimen de Origen y de las sanciones a sus infracciones; a la proposición y aprobación de acuerdos sectoriales; y al régimen de solución de controversias. Este último entraría en aplicación a partir de junio 1992. En materia de acuerdos sectoriales, se admite una activa participación del sector privado en la etapa preparatoria, pero no así en la etapa decisoria.

Aprovechando esta nueva facilidad, la industria del acero de los cuatro países gestionó en marzo de 1992 el primer acuerdo originado en el sector privado. El acuerdo, que aún tiene que ser refrendado por los respectivos gobiernos, pretende regular la actividad competitiva en el sector y propone adelantar los plazos de la liberalización arancelaria. Así, por ejemplo, establece que a partir del 1 de abril de 1992 se eliminan por completo los aranceles sobre aquellos productos no disponibles en los mercados nacionales, y que se importan desde el Mercosur.

El comercio intrasubregional ya está reaccionando muy favorablemente a la puesta en funcionamiento de esta nueva institucionalidad. Por ejemplo, el intercambio total entre Argentina y Brasil superó los 3 mil millones de dólares en el año 1991, a partir de un incremento del 50% con respecto al registrado el año anterior. Asimismo, éste tiende a equilibrarse en términos cuantitativos debido al acelerado crecimiento de las exportaciones brasileñas, inducidas también por la fijación del tipo de cambio en Argentina. Por su parte, en el período 1990-1991 el intercambio cuatripartito se incrementó de 4 300 millones de dólares hasta 6 200 millones de dólares.

La II Cumbre presidencial del Mercosur tuvo lugar en Las Leñas, localidad argentina en la frontera con Chile, en el mes de junio de 1992. En esta ocasión, Uruguay y Paraguay aceptaron que su programa de desgravación tiene que estar completado en enero de 1995. Los cuatro países miembros del Mercosur acordaron un programa de acción para fijar una política comercial común ante el dumping y los subsidios sobre las importaciones proveniente desde terceros países. Afirmaron, del mismo modo, su voluntad de avanzar en la armonización de sus políticas macroeconómicas de modo gradual, y en forma convergente con los programas de desgravación y liberalización del intercambio. Establecieron también un calendario estricto para la formulación de una propuesta para el arancel externo común (marzo de 1993); para la armonización de la promoción de las exportaciones (octubre de 1993) y del tratamiento dispensado al sector agropecuario (noviembre de 1993); y para la armonización del sistema cambiario y de los impuestos que inciden en el comercio exterior (junio de 1994). Por su parte, Argentina y Brasil ratificaron un acuerdo que está abierto a

la adhesión de los otros dos países para que empresas binacionales sean consideradas como nacionales. Estas medidas tienen que estar en plena vigencia antes de fines de 1994.

Por cierto, los obstáculos que habrá que vencer no son pocos. Brasil no ha logrado todavía dominar el proceso hiperinflacionario que afecta a su economía. Lo anterior sí parece haberse alcanzado en Argentina, pero la fijación del tipo de cambio hace que el peso argentino se vaya apreciando con respecto a las monedas de los demás países socios. Argentina también registra un avance notable en la liberalización del sector externo y ha fijado su arancel máximo en 22%, ubicándose su promedio tarifario en 9.6%. Brasil y Uruguay han optado por procesos de apertura comercial más pausados. De hecho, los niveles arancelarios argentinos se encuentran por debajo de la tarifa que Brasil ha planeado alcanzar en 1994. Estos antecedentes hacen prever un proceso difícil de negociación y aproximación al AEC. Asimismo, se perciben aún señales que hacen pensar que los países en el futuro podrían recurrir nuevamente a negociaciones ad-hoc, especialmente en relación a sectores sensibles, o cuando se producen coyunturas muy adversas. Están discutiéndose temas como las diferencias que acusan la presión tributaria y las tarifas de energía eléctrica entre los cuatro países. Preocupan también la aplicación en algunos países de restricciones para-arancelarias a la importación y de subsidios a la producción y exportación. Estos son solamente algunos ejemplos de las muchas cuestiones prácticas que habrá que atender y resolver en el camino hacia la constitución de un mercado común. Por otra parte, mientras no sean removidos estos factores causantes de incertidumbres, no cabe esperar que las inversiones intrarregionales alcancen a niveles significativamente superiores a los actuales.

Relaciones con terceros países

El Tratado de Asunción contiene la cláusula que por un período de cinco años desde su entrada en vigencia no se admitirán nuevos países miembros cuando éstos participan en algún otro esquema de integración. Esto dejaría la puerta abierta a Chile pero no así para los países andinos, ni para un país de tanta envergadura como México, que participa en el Grupo de los Tres. Sin embargo, por ser sus países miembros integrantes de la ALADI, el Tratado de Asunción tenía que ser presentado a fin de ser inscrito como un ACE. Tal cosa ocurrió el 21 de enero de 1992, cuando el Tratado fue homologado como el ACE N° 18. Las normas vigentes implican que, en principio, el ACE queda abierto a la adhesión de los demás países miembros de la ALADI. No obstante, la diferencia entre las dos versiones del Tratado no tiene mayores implicaciones prácticas, toda vez que la adhesión tiene que ser negociada con los cuatro países socios originales del Mercosur.

Chile no ha variado su posición expectante hasta la fecha, fundando ésta en el mayor grado de apertura de su economía al comercio exterior; en sus dudas sobre la efectiva apertura que podrán alcanzar los cuatro países en el mediano plazo; en las disímiles situaciones macroeconómicas que éstos aún registran; y en la prioridad que Chile asigna a su acercamiento comercial a países como los Estados Unidos, México, y Venezuela, que aplican políticas macroeconómicas y comerciales concordantes con las chilenas. Sin lugar a dudas, para Chile la integración con Brasil y Argentina reviste mucho interés, ya que su intercambio con la ALADI se concentra justamente en estos países. El interés latente de Chile se demuestra entre otros en su disposición de cooperar activamente con los demás países del Cono Sur en variadas áreas. Así, por ejemplo, participó, a nivel de Canciller, en la reunión que celebraron los Presidentes del Mercosur el 20 de febrero de 1992, en Canela, Brasil, para concertar una posición común en la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

En relación a la posible proyección exterior del Mercosur, resulta revelador que los Presidentes de Chile y Bolivia fueran invitados a la reciente Cumbre presidencial celebrada en Las Leñas. En aquella ocasión, el Presidente de Argentina suscribió un decreto que regularizó la situación legal del elevado número de ciudadanos chilenos y bolivianos que trabajan y residen en territorio argentino. Pero más importante aún es el convenio que los cuatro países miembros y Bolivia suscribieron sobre transporte fluvial en la hidrovía Paraná-Paraguay. El acuerdo contempla la facilitación de su uso, lo que supone obras de ingeniería por un monto de 800 millones de dólares para los próximos diez años, además de las medidas de corte administrativo. De este modo se facilita la integración física de Bolivia con los países del Mercosur.

Bolivia está demostrando un creciente inclinación para asociarse al Mercosur. La reciente paralización del Grupo Andino debe haber contribuido a agudizar su interés. En términos formales la adhesión de Bolivia no sería posible mientras que este país siga siendo socio del Grupo Andino. Es por eso que este país ha propuesto una revisión del Acuerdo de Cartagena. El interés de Bolivia se justifica plenamente por el hecho que su intercambio con los países del Mercosur supera en casi cinco veces el realizado con los países integrantes del Grupo Andino.

Mientras tanto, mantienen su vigencia los acuerdos parciales y de complementación que los países miembros del Mercosur tienen suscritos con otros países integrantes de la ALADI. Así, por ejemplo, Uruguay y México continúan aplicando el ACE N° 5. Argentina y Venezuela a su vez tienen previsto ampliar el ACE N° 10 existente entre ellos mediante la introducción a éste de una modalidad de desgravación automática y lineal. Argentina y Bolivia suscribieron recientemente un ACE, que es identificado con el número 19, y que reemplaza el Acuerdo Parcial N° 2 que data de los primeros años de la ALADI. Corresponde a un acuerdo de última generación, en el sentido de que facilita la celebración de acuerdos de complementación industrial que son gestionados por las empresas interesados, tanto binacionales como nacionales, y que contempla la desgravación completa de los productos beneficiados. Tiene además una duración indefinida. En marzo de 1992, Bolivia y Argentina renovaron su convenio de suministro de gas, que hace el primer país, por un período de diez años, pero ahora la cotización del gas se orientará por su precio en el mercado internacional.

El interés para adherirse al Mercosur por parte de los otros países miembros de la ALADI puede incrementarse en la medida que se empiece a aplicar el AEC a fines de 1994. En una reunión realizada a mediados de julio de 1992, los países de este esquema decidieron que desde aquel momento los demás países de la ALADI tendrán que renegociar sus preferencias con los países del Mercosur en grupo, y que los márgenes a otorgar no superarían el 50%.

En cuanto a sus relaciones con países no latinoamericanos, puede destacarse que los cuatro países en conjunto firmaron el 19 de junio de 1991 un "Acuerdo de Estructura Operativa sobre Comercio e Inversiones" (más conocido como Acuerdo Marco) con los Estados Unidos, tal como está previsto en la Iniciativa para Las Américas. Además, se han propuesto firmar convenios parecidos con la CEE y con Japón. Asimismo, a principios de mayo de 1992 los Cancilleres del Mercosur negociaron en Guimaraes, Portugal un acuerdo de cooperación técnica con la Comunidad Europea tendiente a transferir al Mercosur la experiencia europea en programas para elevar la competitividad sectorial y, en general, la experiencia acumulada en la Comunidad en el proceso de integración.

2. El Grupo de los Tres

Sus inicios datan de noviembre de 1990 (Declaración de Nueva York), cuando los Presidentes de Colombia, México y Venezuela acordaron adoptar medidas para favorecer el libre comercio entre los tres países. Con tal objeto se comprometieron a suscribir un ACE con un programa de desgravación mutua que, junto con otras medidas, debería llevar a la constitución de un mercado común hacia el 1 de enero de 1995.

El acercamiento entre los tres países se funda en antecedentes económicos y geopolíticos significativos. En su respectiva subregión, constituyen las economías de mayor tamaño y las que además registran las más altas tasas de crecimiento. A estos hechos se suma su cercanía geográfica y las crecientes coincidencias en sus políticas económicas.

Por lo pronto, los países han mostrado una preferencia por entendimientos bilaterales para avanzar con la liberalización del comercio mutuo. Con ocasión de la reunión del Grupo de Río (Cartagena, diciembre de 1991) los Presidentes de Colombia y México decidieron instaurar un acuerdo bilateral de libre comercio en el transcurso de 1992, al cual se invitaría posteriormente a Venezuela. Conforme a esta lógica, la relación entre Venezuela y Colombia continuaría regida por lo acordado en el seno del Grupo Andino. Seguidamente, en la reunión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena en Quito (4-5 febrero de 1992), éstos últimos países decidieron reunirse con México, para examinar las posibilidades de establecer un acuerdo tripartito de libre comercio. Sin embargo, a causa de las dificultades surgidas alrededor de la fijación de un AEC en el Grupo Andino, Colombia y Venezuela decidieron, independientemente de los demás países miembros, instaurar entre ellos una unión aduanera a partir del 15 de marzo de 1992, como se explica más adelante.

En la III Cumbre presidencial del Grupo de los Tres (Caracas, junio de 1992), los países decidieron fijar la fecha para la formación de una zona de libre comercio en enero de 1993, adelantando así en dos años el plazo originalmente acordado. Venezuela y Colombia reiteraron su compromiso de contribuir al fortalecimiento de la relación de los demás países del Grupo Andino con México. Otro punto importante de la agenda fue la promoción de una cooperación más intensa con los países de Centroamérica y el Caribe, con cuyo objeto se ha programado una reunión con los Presidentes de estos países en Caracas para el último trimestre de 1992.

En el entretanto el Grupo de los Tres ha constituido varios grupos de trabajo, a saber: los del carbón, de interconexión energética, de agricultura, de transportes, de desarrollo forestal y de cultura. Se exploran asimismo posibilidades de complementación en algunos sectores claves como son la química, la siderúrgica, los transportes y equipos para la industria petrolera. Sin embargo, aún no han fructificado los esfuerzos para coordinar las políticas que inciden en el intercambio, como las cambiarias, tributarias y de subsidios. Se avizoran varias otras áreas que se pueden tornar conflictivas en la medida que se avance en la liberalización del intercambio. Figuran entre éstas la desalineación de las tendencias cambiarias; las estructuras tributarias diferentes (Venezuela no aplica impuesto al valor agregado, México tiene extensas zonas francas donde opera la industria maquiladora), los bajos costos energéticos en Venezuela y México, la falta de concordancia en materia de normas de origen junto con la existencia de entendimientos con terceros países, y las diferencias en legislación laboral, entre otras.

Relaciones con terceros países

Los tres países fueron los gestores de la iniciativa pacificadora para Centroamérica, conocida como el Grupo de Contadora, que evidencia su interés en aquella región. Semejante interés compartido se extiende también a los países del Caribe.

Hasta la fecha los entendimientos con estas agrupaciones han sido abordados individualmente por cada uno de los países integrantes del Grupo de los Tres. Así, por ejemplo, en abril de 1991 los Presidentes de Venezuela y Costa Rica firmaron un compromiso tendiente a llegar a un tratado de libre comercio. Asimismo, en julio de 1991, los presidentes centroamericanos y su homólogo venezolano expresaron su intención de formalizar, antes del 31 de julio de 1992, un acuerdo para promover el comercio y la inversión mutuos, a través de un "sistema de reciprocidad asimétrica". Como parte de este entendimiento, Venezuela ofreció libre acceso a la oferta exportable centroamericana a partir de mediados de octubre de 1991, para liberar el resto del universo arancelario en un plazo de cinco años. Por su parte, los países centroamericanos "podrán iniciar la aplicación del programas de liberalización a partir del inicio del sexto año de vigencia del acuerdo", es decir, empezarán recién cuando Venezuela haya completado su programa de liberalización. Asimismo, las inversiones mutuas se promoverían a través del tratamiento de la nación más favorecida y de convenios para evitar la doble tributación para la promoción y protección de las inversiones. Un entendimiento semejante ha sido también adoptado entre Venezuela y los países miembros de la CARICOM.

Por su parte, el Presidente de México y los cinco Presidentes centroamericanos se reunieron en Tuxtla Gutiérrez, México (enero de 1991), donde firmaron un Acuerdo Marco tendiente a crear una zona de libre comercio entre estos seis países. Según este Acuerdo, los países negociarán bilateralmente (también se admite la negociación trilateral) con México una serie de entendimientos sectoriales que deben llevar al libre comercio de un creciente número de productos en un plazo de seis años.

La celebración de estos acuerdos parciales respondería al interés de los países protagonistas de constituir en el futuro una zona subregional de libre comercio que comprenda el Grupo de los Tres y los países centroamericanos. Para llevar adelante este propósito, se prevé que habrá una reunión de todos los mandatarios en el último trimestre de 1992 en Caracas. No se excluye que más adelante los países del Caribe se podrían adherir a la misma.

3. Los Convenios bilaterales

Los acuerdos entre Argentina y Chile

El reciente proceso de aproximación entre ambos países se funda en el Acta de Santiago suscrita entre los Presidentes Menem y Aylwin, en agosto 1990. Esta preveía la constitución de una zona económica común o mercado ampliado entre ambos países para fines de 1995. La idea original era aplicar un proceso de desgravación lineal al universo arancelario desde un arancel máximo, aunque se contemplaba también un arancel residual. Para poder concretar estos planes, ambos presidentes se comprometieron a firmar un acuerdo de complementación económica dentro de un plazo perentorio.

El ACE indicado fue firmado el 2 de agosto de 1991 en Buenos Aires por ambos Presidentes, mientras que los respectivos Ministros de Relaciones Exteriores firmaron protocolos anexos al mismo referidos entre otros a la integración agropecuaria, energética y minera y a seguridades a las inversiones transandinas. En su versión definitiva, el acuerdo ya no consulta un programa de desgravación automática --como el acordado entre Chile y México-- sino un proceso de negociación que avanza gradualmente. Está previsto que dicha negociación se inicie a mediados de 1992. Quedaron asimismo congeladas las restricciones no arancelarias existentes en el momento de la firma del acuerdo. Ambos países han incorporado al convenio las concesiones preexistentes entre ellos negociadas mediante el Acuerdo Parcial N° 16 y los Acuerdos Comerciales N° 5, 16 y 21. Sin embargo, éstas tienen vigencia hasta fines de 1992. El cambio en el carácter del entendimiento se debería entre otros al hecho que Argentina está inserto en el Mercosur, el que busca el establecimiento de un AEC. Chile, por su parte, mantiene un intercambio fuertemente deficitario con la ALADI y la mitad de este déficit corresponde a su comercio con Argentina.

El convenio entre Argentina y Chile constituye una muestra concreta de que han quedado superados los antagonismos hasta hace poco existentes entre estos dos países vecinos y en este sentido reviste de la misma importancia que el acuerdo entre Argentina y Brasil. Para afianzar su acercamiento los países están dando solución a los diferendos limítrofes que estaban pendientes, uno de los cuales está sujeto a la aprobación de los respectivos parlamentos y el último ha sido sometido a un tribunal arbitral. Lo anterior se refleja en el hecho que el acuerdo comprende la integración física entre los países mediante la apertura de tres pasos cordilleranos y un túnel ferroviario; la construcción de un gasoducto; la facilitación del transporte terrestre y aéreo, y de las telecomunicaciones. En general, el acuerdo se destaca por un marcado énfasis en la integración de sectores claves de servicios. Es por todos estos aspectos que se considera que este ACE, que ha sido homologado en la ALADI con el número 16, constituye un verdadero instrumento de cooperación amplia, ya que contiene muchos elementos vinculadores concretos adicionales a lo acordado en el campo comercial.

Los acuerdos agropecuarios contemplan la facilitación del abastecimiento agropecuario mutuo y el acceso de productos argentinos y chilenos al Pacífico y el Océano Atlántico, respectivamente. Estos convenios han recibido mucha oposición por parte de representantes del sector agropecuario chileno que alegan posibles repercusiones sobre el patrimonio fitosanitario del país de los productos agropecuarios en tránsito y la posible competencia argentina en terceros mercados. Esta situación se hizo crítica, al insistir las exportadores argentinos en el libre tránsito por territorio chileno y el acceso a los servicios portuarios de este país. No obstante, recientemente ambos gobiernos han reiterado su decisión de seguir adelante con lo acordado y parece que se está arribando a una solución en esta materia.

Por otra parte, Argentina se comprometió a entregar un mínimo de 5 millones de metros cúbicos diarios de gas natural a través de un gasoducto entre la provincia de Neuquén y la zona centro-sur de Chile. Los estudios de prefactibilidad deben estar listos en octubre de 1992. Ambos países están también avanzando en la integración financiera mediante la suscripción de un acuerdo entre las Bolsas de valores de Buenos Aires y Santiago, y otro convenio para facilitar la inversión mutua. Adelantándose a estos hechos se ha registrado últimamente un creciente flujo de inversiones entre los dos países, especialmente desde Chile hacia Argentina.

Ha quedado instalado un Consejo de Complementación Económica que se ocupa de la aplicación del acuerdo y de la solución de controversias que pueden ocurrir. El mecanismo de

solución de controversias prevé una negociación directa y expedita entre las partes. En el caso que éstos no lleguen a un entendimiento, se someterá la controversia a un tribunal de arbitraje que emitirá un fallo inapelable.

El Acuerdo Chile-México

En septiembre de 1990, México y Chile se comprometieron a firmar un acuerdo de complementación económica con el objeto de establecer un mercado ampliado bilateral. Después de un período de intrincadas negociaciones, que se centraron especialmente en las excepciones y en las diferencias en el costo de la energía y del crédito, se suscribió el ACE el 22 de septiembre de 1991. Fue homologado en la ALADI como el ACE N° 17 y reemplaza el Acuerdo Parcial N° 37 preexistente entre ambos países. Contempla un programa lineal y progresivo de desgravación arancelaria que se aplica desde el 1 de enero de 1992 a partir de un arancel máximo de 10% y que finalizará en enero de 1996. Prevé, asimismo, la eliminación de las barreras no arancelarias a partir de enero de 1992. Es aplicable a casi todo el universo arancelario, aunque para un reducido grupo de items --entre los cuales predominan los productos químicos, petroquímicos, de vidrio, cerámicos, textiles, madera y derivados, las aves y las grasas animales-- la desgravación total se posterga hasta enero de 1998. Además, hay tratamientos de excepción para la manzana, la uva y el sector automotriz, que se desgravan más lentamente.

El acuerdo contempla la cooperación en una serie de campos distintos a lo estrictamente comercial, como son la coordinación de las políticas económicas; la promoción de inversiones y la cooperación en servicios; la liberalización del transporte aéreo y marítimo entre ambos países; y la abolición de la doble tributación, entre los principales. Con este convenio los dos países confirman su posición coincidente en cuanto a la orientación de sus principales políticas económicas y, en especial, las que configuran su apertura al comercio exterior.

La Comisión Administradora del Acuerdo se reunió por primera vez en febrero de 1992. En esta ocasión fueron debatidas la aplicación de las cláusulas de origen y de salvaguardia y se aprobó el mecanismo de solución de controversias.

Por todos estos elementos, en particular por la liberalización casi completa del intercambio, puede considerarse este acuerdo como de vanguardia o de nueva generación. Entre los factores que explicarían el interés de México por suscribir el acuerdo con Chile figuraba, además de la similitud en las políticas macroeconómicas y comerciales entre ambos países, el deseo de este país de reafirmar sus relaciones con la región y de firmar un acuerdo comercial con un país latinoamericano antes de ingresar en la NAFTA (ALCAN).

Por otra parte, la real capacidad de crear comercio está condicionada por la lejanía entre los dos países, el relativo pequeño tamaño del mercado chileno, y por el hecho que ambos ya han alcanzado un elevado nivel de apertura en su comercio exterior. En este contexto, hay que considerar que anteriormente el intercambio entre los países era escaso --apenas unos 150 millones de dólares en 1990--, entre otras razones porque por largos años no mantenían relaciones a nivel diplomático. No obstante, en los primeros meses de su aplicación ya se habían producido incrementos en el intercambio y en los flujos de inversión bilaterales. Así, se registró una significativa elevación de las exportaciones hortifrutícolas chilenas por simplicación de las exigencias de sanidad vegetal; la inversión chilena en instalaciones portuarias en México; y la compra por parte de este país de un

canal de televisión y una cadena panadera en Chile. En recientes encuentros los sectores empresariales de ambos países han insistido en la aceleración del programa de desgravación.

Otros proyectos de acuerdo a nivel bilateral

En abril de 1991, Chile y Venezuela suscribieron un entendimiento tendiente a establecer un espacio económico ampliado entre los dos países. También en este caso el intercambio entre ambos ocupa un lugar muy reducido en sus respectivas exportaciones al mundo. Chile presentó originalmente una lista de excepciones de pocos productos, que sin embargo cubriría buena parte del potencial de exportación venezolana. Después de varias instancias de negociación en las cuales fueron tratados temas como las excepciones y los subsidios que Venezuela otorga, los países acordaron, en marzo de 1992, establecer un calendario de desgravación arancelaria para arribar a un arancel cero en 1996 para la mayoría de los productos. Venezuela desgravaría desde un arancel máximo de 20% y Chile a partir de 10%. Quedarían exceptuados del acuerdo unos 250 productos, entre los cuales figurarían el petróleo de Venezuela y los productos agropecuarios con banda de precios en el caso de Chile. Este acuerdo debería perfeccionarse a fin de lograr la libre circulación de bienes, de servicios y de factores productivos; la armonización de las políticas económicas relacionadas con dichos fines; y la protección a la inversión mutua. Una Comisión bilateral efectuará el seguimiento de la aplicación del acuerdo. El convenio tendría mucho parecido al existente entre Chile y México, al basarse en las coincidencias en las orientaciones de las políticas económicas entre ambos países protagonistas. Se espera que el ACE del caso sea firmado en el segundo semestre de 1992.

Chile está analizando las posibilidades de negociar acuerdos semejantes con Bolivia, Colombia, Uruguay y Perú. En cuanto a la relación Chile-Bolivia, hay que considerar que el intercambio bilateral apenas supera la marca de 100 millones de dólares, con un saldo que es siempre negativo para Bolivia. Este país desea intensificar y equilibrar su intercambio con Chile, entre otras acciones mediante de la incorporación de productos agropecuarios en sus exportaciones a ese mercado. Las negociaciones aún no han sido culminadas con éxito, debido a divergencias sobre la forma que debería tener el compromiso --Chile propone un acuerdo parecido al celebrado con México, mientras que Bolivia preferiría uno como el suscrito entre Chile y Argentina--, y sobre el tratamiento a dispensar a los productos agropecuarios que Chile mantiene en su banda de precios. Ambos países aplican un arancel bajo y único a sus importaciones (Bolivia 10% y Chile 11%), por lo que la negociación necesariamente tendría que abordar temas que van más allá de la reducción arancelaria.

Como parte de sus acercamientos bilaterales, Chile ha establecido consejos para el comercio con Colombia, Ecuador y Costa Rica. La relación con Colombia se funda en un convenio de intenciones firmado por ambos países en julio de 1991. Durante su visita a Uruguay, en marzo de 1992, el Presidente Aylwin firmó con su homólogo uruguayo varios acuerdos de cooperación técnica y comercial, entre los cuales destaca el que da lugar a la creación de una de comisión conjunta para estudiar los posibles pasos hacia una mayor integración mutua.

Chile firmó, asimismo, en septiembre de 1990, un Acuerdo Marco con Estados Unidos como parte de la Iniciativa para las Américas. Mientras tanto, ha quedado establecido un Consejo Bilateral para el Comercio y para la Inversión, encaminado a identificar e eliminar los principales obstáculos que afectan el intercambio y las inversiones bilaterales. Durante la visita de Presidente Aylwin a los Estados Unidos, a principios de mayo de 1992, éste último país adquirió el compromiso que Chile, después de México, sería la siguiente nación latinoamericana con la cual entablaría negociaciones tendientes hacia el establecimiento de una zona de libre comercio.

Además de los acuerdos arriba comentados, hay un número creciente de entendimientos a nivel bilateral que se encuentran en diversas fases de perfeccionamiento. Los que han sido celebrados en los últimos años suelen adoptar la forma de acuerdos de complementación económica de tipo nueva generación. Como se dijo, se encuentran también en vigencia más de una docena de acuerdos de complementación de tipo tradicional que datan de los años ochenta. Finalmente, los distintos países han firmado en el transcurso de los años un elevado número de convenios que cubren áreas como la provisión energética, el comercio fronterizo, el transporte terrestre, marítimo, aéreo y fluvial; y la cooperación tecnológica, entre los principales, a los que se agregan otras tantas declaraciones conjuntas presidenciales, y memoranda de entendimiento, en los cuales los países protagonistas expresan su intención de llegar en un futuro próximo a acuerdos acabados.

Así, por ejemplo, Argentina y Bolivia firmaron el ACE N° 19 en diciembre de 1989, que contempla un programa de liberalización de su intercambio y proyectos de complementación industrial. Asimismo, ambos países acaban de renovar, por un período de diez años, su acuerdo de integración energética. Argentina y Colombia suscribieron, en abril de 1988, un ACE tendiente a aumentar y diversificar su comercio recíproco, el que fue complementado con un Acta para la Integración Argentino-Colombiana que prevé la cooperación en una variedad de áreas. Venezuela y Argentina tienen en vigencia entre sí un ACE, que ha sido homologado ante la ALADI con el número 10. Ecuador, México, Paraguay y Perú han gestionado diversos entendimientos con Argentina que también tienden a la complementación y cooperación mutuas. Brasil y Bolivia han firmado varios acuerdos que apuntan a su integración energética e infraestructural. Por su parte, México ha celebrado convenios con Bolivia de cooperación para el desarrollo pesquero y petrolero, y en 1990 suscribió con Brasil un Acuerdo Marco de Cooperación Hacendaria-Financiera. Estos son solamente algunos ejemplos del tipo de acuerdos que los países están celebrando, dando lugar así a una variada y densa trama de vinculaciones a nivel bilateral.^{3/}

^{3/} Estos ejemplos han sido extraídos de: BID-INTAL, El proceso de integración en América Latina en 1990, Buenos Aires, 1990.

III. EL GRUPO ANDINO

A. ANTECEDENTES BASICOS

El Grupo Andino se originó en el año 1968, cuando cinco países miembros de la ALALC decidieron acelerar y profundizar entre ellos el proceso de integración que habían iniciado en el marco de dicha Asociación, justamente cuando ésta última había entrado en una fase de relativo estancamiento. A diferencia de la ALALC, el Acuerdo de Cartagena contemplaba un arancel externo común y una desgravación automática de los aranceles sobre el comercio intrarregional a fin de llegar a la constitución de una unión aduanera; un régimen de programación industrial y otro de tratamiento común al capital extranjero (Decisión 24); y la armonización de políticas macroeconómicas. Con el ambicioso y estricto programa de desgravación arancelaria se pretendía evitar los problemas que afectaron a la ALALC, donde la pronta disminución de la disposición a negociar llevó al estancamiento del proceso de integración. El Grupo Andino contaba en su favor con una mayor homogeneidad de sus países miembros en cuanto a niveles y modelos de desarrollo, pero en su contra figuraba la escasísima vinculación comercial e infraestructural preexistente entre ellos.

El modelo andino se distinguía por su enfoque voluntarista y planificado con el cuál se esperaba poder mantener el impulso del proceso gracias a los compromisos exigentes e impostergables que los países asumieron. No obstante, a la postre esta opción ha dado un resultado que no se diferencia en mucho del alcanzado por esquemas más laxos como la ALADI, a no ser por el número de incumplimientos y postergación de plazos que es aún mayor en el esquema andino.

Entre los logros hay que destacar que los países mayores anotaron un avance significativo en sus compromisos de rebajas arancelarias recíprocas, mientras los dos países de menor desarrollo relativo que contaban con plazos mayores apenas iniciaron la desgravación, aduciendo incumplimientos por parte de los demás socios en varios planos. Algo parecido ocurrió en relación al arancel externo común, donde solamente los tres países mayores lograron implementar un arancel mínimo común.

Las negociaciones de los programas sectoriales de desarrollo industrial excedieron en varios ocasiones los plazos acordados y en la práctica sólo se concretó parte del programa metalmeccánico. Igualmente, surgieron transgresiones en la aplicación de la Decisión 24 que fue crecientemente cuestionada y que se convirtió en una de las razones principales del retiro de Chile del Grupo Andino.

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

En cuanto a la armonización de las políticas comerciales y económicas, no se ha podido afianzar ninguno de sus objetivos, principalmente por la irrupción de la crisis económica. La

descoordinación de las políticas cambiarias y la proliferación de restricciones para-arancelarias figuran entre las causas más importantes del estancamiento y retroceso registrados por el intercambio a partir de la crisis de los ochenta.

B. LA EVOLUCION EN LOS AÑOS OCHENTA

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

Consecuentemente, el comercio recíproco descendió de alrededor de 1 200 millones de dólares, en 1981, hasta alcanzar un mínimo de 639 millones de dólares, en 1986. Luego se produjo una recuperación, pero recién en el año 1990 el intercambio superó el máximo de 1981, registrándose otro incremento significativo en el año 1991. (Véase nuevamente el cuadro 1).

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

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

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

Fue liberalizado significativamente el régimen del capital extranjero mediante la duplicación de los plazos con que contaban las empresas extranjeras para convertirse en nacionales y

permitiéndoles prácticamente una libre disposición de sus utilidades en cuanto a repatriación y reinversión.

Fueron abolidos los programas industriales y reemplazados por otras modalidades de integración industrial que colocaban la iniciativa para su gestión en manos del sector privado. Asimismo, se reemplazó el enfoque de la dimensión multilateral y sectorial por fórmulas que permiten entendimientos parciales a partir de dos países y que pueden cubrir más de un sector. Del mismo modo, se consagraron modalidades para facilitar y regular el comercio administrado, práctica que ya había alcanzado cierta difusión en la región. Sin embargo, se estima que su instrumentación particular produjo un efecto adverso al prever cupos de insuficiente alcance.

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

C. LA REACTIVACION DEL PROCESO

En la Cumbre de Los Galápagos (diciembre 1989) los Presidentes emitieron una declaración conjunta que pone un marcado énfasis en la cooperación en áreas extraeconómicas, como son la confianza y la solidaridad mutuas; la necesidad de combatir el terrorismo; la preservación de la paz regional y el fortalecimiento de la democracia; y la posición conjunta en las negociaciones internacionales. En esa ocasión aprobaron también el "Diseño estratégico para la orientación del Grupo Andino", documento de base preparado por la Junta, que contiene varias importantes directrices para la consolidación del espacio económico andino en el mediano plazo. Al respecto, el documento enfatiza que dentro de este espacio debe reinar la competencia y existir una razonable protección hacia terceros. Por otra parte, llama a la articulación del Grupo Andino con el contexto internacional, entre otras iniciativas mediante la adopción de posiciones conjuntas hacia terceros países. En cuanto a las acciones específicas por emprender menciona las siguientes:

i) Adelantar los plazos para la culminación del programa de liberación; para la adopción del arancel externo común y para el desmonte del comercio administrado. Se fijó como meta alcanzar la unión aduanera entre los tres países mayores para el año 1995, a la cual se sumarían los PMDER en el año 1999;

ii) Armonizar las políticas económicas, en especial aquellas que inciden directamente en el comercio exterior;

iii) Mejorar la infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones;

iv) Cooperar en sectores productivos con miras a su modernización y racionalización, apoyándose en las nuevas modalidades de integración industrial;

v) Incrementar la oferta regional de servicios; y

vi) Aumentar la fluidez de la circulación de los factores de producción.

En la Cumbre de Machu-Picchu (mayo 1990) los Presidentes consolidaron los conceptos anteriores y definieron como meta para la integración andina su evolución hacia una comunidad de naciones, parecida al modelo de la Comunidad Económica Europea. Entre las estrategias a seguir destacaron las siguientes:

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

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

A fin de posibilitar dicha profundización resolvieron adoptar las siguientes acciones específicas:

- i) Adelantar la conformación de la Zona de Libre Comercio al 31 de diciembre de 1991, mediante una aceleración del programa de desgravación y la eliminación del comercio administrado, de la Nómina de Reserva (mediados de 1991) y de las listas de excepciones, que deberían desaparecer gradualmente hasta 1995;
- ii) Anticipar la definición del Arancel Externo Común a 1991. Con el objeto de tener constituida la Unión Aduanera Andina en 1995, los países mayores deberían tener adoptado el AEC a fines de 1993 y los PMDER a fines de 1995;
- iii) Remover los incumplimientos existentes a más tardar el 31 de marzo de 1991;
- iv) Elaborar un programa, en el transcurso de 1991, que conduzca a la progresiva armonización de las políticas macroeconómicas;
- v) Facilitar la inversión extranjera e incentivar la libre circulación de capitales subregionales mediante una modificación de las normas comunitarias relativas a estas materias antes del 31 de marzo de 1991;

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

vii) La supresión de visas para nacionales andinos antes de mediados de 1991; y

viii) La eliminación de la reserva de carga marítima y la adopción de una política de cielos abiertos andinos.

Mientras en la Reunión de Machu-Picchu aún se palpaba un fuerte énfasis en temas políticos y de cooperación, en el encuentro de La Paz parece haberse impuesto un rumbo completamente nuevo para el Grupo Andino. Las reformas acordadas no permiten sacar otra conclusión de que se había optado decididamente por una liberalización total del intercambio mutuo, el que debía ser llevado a cabo en un tiempo inusualmente corto, y por una apertura en general de las economías hacia el comercio y la inversión internacionales. Tal como se afirma en el mismo preámbulo, este cambio equivale a una adaptación del proceso de integración a un viraje global ocurrido en la orientación de las políticas generales de desarrollo de los países. La planificación por parte del Estado y la programación sectorial en el caso de la integración, son abandonadas y reemplazadas por el predominio del mercado, decidiéndose consecuentemente por una rápida liberalización del mercado subregional y una casi simultánea apertura hacia el mercado latinoamericano y hacia el intercambio internacional en general.

En cuanto a la armonización de las políticas macroeconómicas, no se presenta nada fácil en vista de los severos desequilibrios macroeconómicos que aún afectan a varios de los países. Con todo, cabe tener presente que el Grupo Andino sigue afectado por el grado incipiente de vinculación entre sus economías, característica que no ha podido ser cambiada mayormente por los esfuerzos desplegados durante los 23 años de existencia de la agrupación. Así, en el año 1991 el comercio mutuo entre los países miembros alcanzó a 1.740 millones de dólares, lo que equivale a no más de 5.8% de sus exportaciones globales. Además, dicho intercambio se encuentra fuertemente concentrado en la relación colombo-venezolana, que por sí sola explica algo más de una tercera parte del mismo.

Un hecho alentador es la ampliación que se acordó para el Fondo Andino de Reservas (FAR). Oficialmente, esta entidad se transformó el 12 de marzo de 1991 en el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), al cursar invitaciones de participación a los restantes países miembros de la ALADI. El objetivo básico del Fondo se orienta a prestar apoyo de corto y mediano plazo a sus socios con problemas de balanza de pagos. Los préstamos concedidos están sujetos a tasas de interés módicas que equivalen a LIBOR más 0.5%. Actualmente sus activos sobrepasan los mil millones de dólares y el Fondo obtiene utilidades a razón de unos 50 millones de dólares por año. Entre sus objetivos figura además contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras de sus países miembros.

D. LOS ULTIMOS ACONTECIMIENTOS

1. Las medidas de liberalización

En cuanto a las metas de liberalización comercial propuestas, hay que tener presente que de hecho los tres países mayores ya habían cumplido con las mismas a fines de 1990, mientras que Bolivia estaba presto a cumplirlas en dos etapas de 50% cada una a fines de 1990 y 1991, respectivamente. En febrero de 1991, Ecuador solicitó posponer en un año el cumplimiento de la meta con respecto a la eliminación de los aranceles sobre el intercambio intrarregional. Esta solicitud obedecía al hecho que el país no había optado todavía por el modelo de libre mercado, existiendo aún profundas divergencias de opinión al respecto, especialmente entre los empresarios y los trabajadores.

En la Cumbre de Caracas (mayo de 1991), los Presidentes suscribieron un Acta en que expresan su satisfacción por las acciones ya emprendidas en cumplimiento de sus mandatos, entre las cuales destacaron la adopción de un régimen común para el tratamiento de la inversión extranjera y para las Empresas Multinacionales Andinas, la revisión de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y la eliminación de las franquicias arancelarias. Reiteraron los objetivos adoptados en la ocasión anterior, en especial en relación a la aceleración de la conformación del Mercado Común Andino, pero señalaron a la vez que subsistían obstáculos e incumplimientos en esta materia. Se subrayó el compromiso de avanzar con la armonización de las políticas macroeconómicas de modo integral, es decir, en el ámbito arancelario, cambiario, fiscal, monetario, de financiamiento y pagos, y el laboral, conforme a un proceso que debe ser flexible y progresivo. En cuanto al AEC, se dispuso que éste tendría que estar definido antes del fin del año y que debería ofrecer un margen preferencial razonable a la producción regional, pero que al mismo tiempo tendría que ser consistente con la política de apertura de los países. Con el objeto de dar cumplimiento a lo estipulado en la Acta de La Paz, dispusieron que en la próxima Cumbre habría que aprobar un cronograma tendiente a la eliminación gradual de las listas de excepciones, la cual tiene que culminar a más tardar el 31 de diciembre de 1995.

En aquella ocasión también se llegó a un acuerdo sobre la participación de Ecuador en los nuevos proyectos de integración. Este país adhirió a los compromisos de aceleración de la conformación de la zona de libre comercio andina en los siguientes términos: completaría su programa de liberación para los productos de desgravación automática, mediante rebajas de dos veces 50%, a fines de 1991 y mediados de 1992, respectivamente; eliminaría su régimen de comercio administrado en junio de 1991; y aboliría las listas de excepciones entre principios de 1992 y fines de 1995.

Los Presidentes acordaron además extender un préstamo a Perú de 40 millones de dólares para enfrentar sus compromisos de la deuda externa; se dispuso la celebración de elecciones directas del Parlamento Andino para 1996; y se decidió negociar colectivamente el acceso en la Iniciativa para las Américas.

Fue ratificado el principio de los cielos abiertos, que otorga a las compañías de aviación andinas el libre acceso a las rutas intra-andinas. El acuerdo no cubre las rutas fuera de la región. Las tarifas se aprobarían conforme al principio del país de origen, es decir, una vez que la tarifa es aprobada por el país donde parte el pasajero, ésta tiene que ser aprobada automáticamente por los países de destino. Si se materializan estos propósitos, entonces la subregión habría avanzado más que

la CEE en esta materia. Las compañías regionales también ganarían así en poder de negociación vis-a-vis terceros países.

Más recientemente se aprobó una política de mares abiertos, que liberaliza el transporte marítimo entre los cinco países, y se acordaron medidas de apertura referidas al régimen de propiedad intelectual e industrial.

En materia de inversión extranjera, la Comisión del Acuerdo ya había aprobado en marzo de 1991 la Decisión 291, que representa un cambio radical con respecto al principio que dio lugar a la anterior Decisión 220, en especial en cuanto a la remisión de utilidades, ya que éstas ahora no están sujetas a limitación alguna. La Decisión 220 databa de 1987 y constituyó a su vez una relajación de las normas que habían regido la inversión extranjera desde los inicios del Grupo Andino. El actual régimen otorga al inversionista extranjero en principio los mismos derechos que al nacional, a menos que la legislación nacional determine algo distinto. Las empresas mixtas y extranjeras que cumplen con las normas de origen tienen todos los beneficios del programa de liberalización de comercio, inclusive el intercambio regional libre de derechos de los bienes producidos por las primeras adentro de un país andino, y la libre remesa de utilidades. Los países individuales quedan asimismo autorizados a emitir medidas promocionales para atraer inversiones. Es decir, en materia de inversión extranjera se ha retornado a la plena autoridad de las instancias nacionales.

Todo lo anterior revela que los países del Grupo Andino han optado por llevar adelante un proceso generalizado de apertura y liberalización de sus economías, comprendiendo inclusive áreas antes consideradas sensibles o que afectaban la soberanía nacional.

2. La negociación del Arancel Externo Común

La fijación de un AEC ha dado lugar a un proceso largo, laborioso y a veces conflictivo de negociaciones. En la reunión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena celebrada en Guayaquil (octubre de 1991), se decidió en principio adelantar su aplicación al 1 de enero de 1992, pero no se llegó a un acuerdo sobre su fisonomía. Sin embargo, se concordó acelerar la reducción de las listas de excepciones y de asegurar en general la rápida liberalización del intercambio intrarregional.

En aquel momento persistieron aún significativas divergencias sobre el nivel del AEC. Países con regímenes comerciales relativamente más liberales, como Perú y Bolivia, insistieron en un AEC de nivel bajo y en la eliminación de todo subsidio a la exportación. Pese a que los países no llegaron a un acuerdo sobre un AEC, Bolivia, Colombia y Venezuela decidieron poner en funcionamiento la zona de libre comercio a partir de el 1 de enero de 1992, previéndose que a ésta se sumarían Ecuador y Perú el 1 de julio de 1992.

En el VI Consejo Presidencial (Cartagena, diciembre de 1991), se trató de superar las divergencias alrededor del AEC y de dar solución al asunto de las relaciones que los países miembros pueden establecer con terceros países. En esta reunión fue aprobada el Acta de Barahona, que ratifica la decisión ya adoptada en la Cumbre de Machu-Picchu de adelantar la conformación de la zona de libre comercio andino. Su principal resultado consistió en que los Presidentes llegaron a un acuerdo, después de arduas negociaciones, de aplicar también un AEC desde el 1 de enero de 1992, con lo cual adelantaron la meta de la constitución de una unión aduanera en tres años con respecto a lo decidido en el Consejo de Caracas. Esta última decisión fue convenida en vista del deseo del Perú de compatibilizar el AEC con el cronograma del país para abrir su economía. Se determinó que

el AEC no podría ser superior al 20% y que en lo demás contendría solamente los niveles tarifarios de 5, 10, 15%, aunque Bolivia fue autorizado a mantener sus niveles de 5 y 10%. Asimismo, dejaron en pie un régimen especial para el sector automotriz, cuya tarifa máxima no podía superar el 40%. Las listas de excepciones en cuanto al proceso de desgravación deberían dejar de existir completamente desde enero de 1993, aunque se concedió a Ecuador un año más de plazo, y los subsidios a la exportación tendrían que estar eliminados a fines de 1992.

El asunto de las relaciones con terceros países requería de una solución urgente debido al hecho que Colombia y Venezuela estaban asumiendo compromisos con México en el contexto del Grupo de los Tres. También Bolivia ha mostrado interés en llegar a entendimientos con el Mercosur, lo cual se explica por la importancia que tienen sus vinculaciones comerciales con los integrantes de dicho grupo. En esta materia se adoptó una posición mucho más flexible que la hasta entonces prescrita por la Decisión N° 68, al aceptar y promover este tipo de negociaciones con el objeto de llegar al establecimiento de un mercado común latinoamericano hacia el año 2000. Específicamente, se decidió iniciar negociaciones conjuntas con el Mercosur, con Chile y con México, quedando autorizadas las negociaciones a nivel individual si la gestión colectiva no prosperara.

A fines del mismo mes de diciembre, se reunieron los ministros de integración en Bogotá para finiquitar la definición del AEC. Los países de menor desarrollo del Grupo bregaron por una apertura mayor del comercio exterior, a fin de abaratar sus necesidades de importación, pero los demás países deseaban dar más protección a ciertos sectores industriales con que cuentan. En definitiva, no fue posible ubicar todos los productos en los cuatro tramos previstos. En vista de las dificultades surgidas, Colombia y Venezuela decidieron aplicar, por su cuenta e independientemente de los demás países miembros, un AEC desde el 15 de marzo de 1992. Este se basaría sobre la propuesta que presentó la Junta al conjunto de los países, es decir, corresponde a una estructura simple donde las tarifas se incrementan con el grado de elaboración de los productos, con un tope superior de 20%, y de 40% para la industria automotriz. Ante el reto planteado, la Comisión del Acuerdo de Cartagena se reunió a partir del 4 de febrero en Quito, con el objeto de aprobar un AEC aceptable para los cinco países. Se discutió sobre la base de una estructura de 5% para los productos agrícolas, 10% para las materias primas procesadas, 15% para los semielaborados y 20% para los productos terminados, previéndose tratamientos especiales para el sector automotriz y para productos agropecuarios conforme a una política agropecuaria común. No obstante, Ecuador solicitó un trato preferencial para una lista de 1700 productos provenientes de los sectores petroquímico, metalmecánico y siderúrgico, a fin de no encarecer sus importaciones. Las divergencias se extendieron además a la definición de los productos no producidos en la región, ya que estos no pagarían arancel, y de los productos que deberían cancelar un arancel de 5%. Estas divergencias impidieron que en la reunión se llegara a un acuerdo definitivo. Colombia y Venezuela decidieron entonces poner inmediatamente en vigencia el AEC que ambos países habían adoptado un semana antes, convirtiéndose de hecho en una unión aduanera. Por su parte, Perú y Bolivia siguieron aplicando sus respectivos regímenes, mientras que Ecuador indicó que próximamente aplicaría una estructura arancelaria conforma al AEC propuesto por la Junta, pero con el régimen de excepción que deseaba este país.

3. Los hechos recientes

Los acontecimientos políticos ocurridos en Perú a principios del mes de abril de 1992 terminaron por paralizar el Grupo Andino. El 15 de abril, Venezuela suspendió sus relaciones con Perú y el 22 de abril, Perú retiró el trato preferencial al comercio con sus socios en la agrupación. Esta medida, instrumentada a través de una Cláusula de Salvaguardia general y transitoria, invocaba la no existencia de condiciones de competencia equitativas en la subregión. En respuesta, el 23 de abril, Colombia adoptó la misma medida en relación con su comercio con el Perú.

A finales de mayo, Ecuador efectivamente adoptó un nuevo arancel que en grandes líneas se conforma al AEC del Grupo Andino, pese a que contempla una lista de excepciones de 1022 items correspondientes a insumos y bienes de capital que el país sigue importando con tarifas menores. Perú, por su parte, derogó la cláusula de salvaguardia general a las tres semanas de haberla aprobada.

Mientras tanto se ha citado a varias reuniones a distinto nivel destinadas a dar solución a la situación crítica en que el Grupo Andino repentinamente se vio envuelto. Una de éstas no pudo realizarse porque dos países se ausentaron; en las otras no se llegó a un acuerdo. Finalmente, los Ministros responsables de la integración en la Comisión del Acuerdo se reunieron a mediados de junio en Quito, donde llegaron prácticamente a un acuerdo sobre la fisonomía del AEC y sobre la puesta en vigencia del la zona de libre comercio a partir del 1 de julio. Aprobaron un procedimiento a través del cual el Pacto Andino negociaría un acuerdo-marco comercial con México, autorizándose a cada país miembro a concertar unilateralmente el programa de desgravación, con lo cual las negociaciones llevadas a cabo por Colombia y Venezuela en el Grupo de los Tres quedarían autorizadas. Sin embargo, no fue posible en aquella oportunidad firmar en conjunto los acuerdos, por la abstención del Perú que aducía la suspensión de las relaciones por parte de Venezuela.

Existen cada vez más indicios que la posición que el Perú ha adoptado en el Grupo Andino no se funda solamente en la suspensión de las relaciones con Venezuela, sino también porque las autoridades económicas del país consideran que el AEC tal como se ha propuesto continúa teniendo un carácter demasiado proteccionista. Efectivamente, después de varios meses de incertidumbre, Perú decidió, en agosto de 1992, suspender su participación en la unión aduanera, y en el proceso de armonización de políticas macroeconómicas hasta fines de 1992, mientras que los otros cuatro países acordaron tener liberalizado su intercambio en enero de 1993 y a instaurar su AEC a fines de este mismo año.

También, la Junta del Acuerdo de Cartagena se encuentra en un proceso de readecuación que comprende la reducción de su personal.

IV. MERCADO COMUN CENTROAMERICANO-MCCA

A. ANTECEDENTES

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

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

En el ámbito de la cooperación financiera y monetaria, se implementó con éxito un sistema multilateral de pagos. Este se basaba en las funciones que prestaba la Cámara de Compensación Centroamericana que fue creada en 1961. La operación del sistema acompañó y apoyó el despliegue del comercio intrarregional, dándole una mayor fluidez y permitiendo a la vez un ahorro notable de divisas. En 1964, se adoptó un acuerdo tendiente a formar una unión monetaria centroamericana mediante la armonización progresiva de las políticas monetarias y cambiarias. Finalmente, en 1969, se creó el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM), entidad dirigida por el Consejo Monetario Centroamericano y que se orienta a apoyar financieramente las balanzas de pagos de los países miembros.

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

Durante los primeros diez años de la creación del mercado común el comercio intrarregional reaccionó muy favorablemente a los estímulos creados y se incrementó de apenas 31 millones de dólares en 1960 hasta 287 millones de dólares en 1970. (Véase nuevamente el cuadro 1). Como consecuencia de su mayor dinamismo entre los años citados, el intercambio mutuo incrementó su peso relativo en las importaciones totales de 7.0% hasta un máximo histórico de 26%. Otra característica muy significativa del intercambio mutuo era que comprendía un muy alto porcentaje de productos

manufacturados. Gracias a la protección que ofrecía el AEC surgió en la región un aparato industrial que producía principalmente productos de consumo a partir de componentes importados y que dependía completamente del mercado regional para su colocación.

Hacia fines de los sesenta, el modelo de integración adoptado empezó a mostrar signos de agotamiento. La estructura industrial que había crecido al amparo del mercado común no llegó a abordar la producción de productos intermedios ni de bienes de capital y, en general, se caracterizaba por su falta de competitividad a nivel internacional. De este modo la economía regional siguió expuesta a los altibajos de la coyuntura económica externa y al desfavorable desarrollo que registraron los términos de intercambio a partir de los años setenta.

El fin de este período de relativo auge es marcado por el retiro, en 1969, de Honduras del Mercado Común, como consecuencia directa del conflicto surgido con El Salvador. A este hecho se sumó la desfavorable coyuntura internacional de los años setenta y la agudización de los conflictos políticos y sociales en la región. Aumentaron entonces las restricciones que los países impusieron a sus importaciones desde la región, mientras que el AEC perdía en efectividad debido al creciente número de excepciones que los países admitían al mismo. Bajó notablemente el dinamismo del intercambio, aunque continuó en ascenso hasta el año 1980, cuando alcanzó su valor máximo de 1.174 millones de dólares. En los años subsiguientes no estaban dadas las condiciones para negociar una profundización del proceso.

B. LA CRISIS DE LOS AÑOS OCHENTA

Durante los años ochenta, la región vivió bajo el doble signo de los efectos de la recesión económica mundial y de las secuelas de la conflictiva situación social y política presente en prácticamente todos los países. Las exportaciones acusaron los efectos adversos de la coyuntura, tanto en sus precios como en su volumen; las inversiones se paralizaron; el crecimiento económico se estancó y luego decayó; y los países devaluaron en repetidas ocasiones sus monedas e impusieron restricciones a sus importaciones, las que terminaron por afectar el comercio intrarregional. Después del año 1980 éste registró una caída pronunciada que, con algunos altibajos, duró hasta el año 1986 cuando apenas alcanzó el nivel de 331.3 millones de dólares.

Inicialmente los países encararon individualmente estas dificultades con diversas medidas de corto plazo, lo que incrementó el grado de descoordinación de las políticas macroeconómicas y comerciales, particularmente en el campo cambiario y arancelario.

Ante la generalización de los déficit en las balanzas de pagos y el repentino desaparecimiento del financiamiento externo, los mecanismos regionales de pagos y de financiamiento rápidamente entraron en crisis y se agotaron, al acumularse deudas intrarregionales impagas que sobrepasaron sus capacidades financieras. Hacia mediados de los años ochenta el funcionamiento de la Cámara de Compensación se trabó debido a la creciente dificultad de algunos países para cancelar sus saldos deudores. Con el objeto de financiar el pago de los saldos deudores derivados del comercio intrarregional se creó, en 1981, el Fondo Centroamericano del Mercado Común (FCMC), que operaba dentro del marco del Banco Centroamericano de Integración Económica y para el cual se esperaba obtener aportes de fondos extrarregionales. Sin embargo, no hubo mayor respuesta de la comunidad internacional ante estas necesidades y, en 1986, el FCMC dejó de operar. Lo mismo ya había ocurrido con el FOCEM en el año 1983 a consecuencia del agotamiento de sus recursos. En

1988, la acumulación de deudas intrarregionales ascendió a cerca de 800 millones de dólares y los países optaron por abordar este problema sobre una base bilateral.

De más reciente fecha es la creación del Derecho de Importación Centroamericano (DICA), que debía entrar en función a principios de 1987. Ante la paralización de las operaciones de la Cámara de Compensación, los Bancos Centrales del MCCA establecieron un nuevo sistema de pagos basado sobre el uso del DICA. Este instrumento serviría exclusivamente para el pago de las importaciones de origen centroamericano y sería solamente convertible a las monedas centroamericanas, lo cual debería asegurar su continuado uso en el circuito regional. Sin embargo, el DICA tuvo escasa aceptación justamente a causa de su falta a convertibilidad a monedas duras, a lo cual se sumaba que su tenencia no devengaba intereses. Los países prefirieron seguir operando sobre la base de líneas bilaterales de crédito o recurriendo a créditos comerciales que son cancelados en dólares.

Durante los años ochenta era poco lo que se podía avanzar en cuanto al perfeccionamiento del mercado común, llegándose a aprobar tan sólo un nuevo AEC en el año 1986. Posteriormente, varios de los países iniciaron procesos de liberalización de su sector externo y se hizo patente la posibilidad que los compromisos que contraían en esta materia con organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial y el GATT, ubicarían a sus niveles arancelarios por debajo del AEC. Por cierto, la variable integración no figuraba entre los determinantes de los procesos de ajuste ortodoxo que algunos países adoptaron. Por este motivo se ha abogado, sin mucho éxito hasta el momento, en favor de una mayor coordinación del manejo de las políticas comerciales y macroeconómicas en general.

Vale destacar que, a pesar de todos los contratiempos y tensiones habidas en las pasadas dos décadas, han seguido funcionando los foros centroamericanos con relativa normalidad, dando así testimonio de la importancia que los países asignan a la integración y cooperación mutuas. Especialmente a partir de la crisis de los ochenta, estos foros dedicaron buena parte de sus esfuerzos a la captación y coordinación de la asistencia externa proveniente principalmente de los Estados Unidos y de la Comunidad Europea. En dicho contexto hay que considerar que la asistencia externa, a diferencia de lo que ocurre en el resto de América Latina, sigue ocupando un papel de importancia en apoyo a los esfuerzos regionales hacia la recuperación de las economías y hacia la integración mutua. También los proveedores multilaterales de crédito como el Banco Mundial y el BID han expresado su disposición de canalizar mayores recursos a la región. El BID aprobó recientemente el Programa Regional de Apoyo al Desarrollo de Centroamérica (PRADIC). No obstante, estos recursos no acuden homogéneamente a todo los países de la región, y países como Panamá, Nicaragua y El Salvador han visto reducirse la asistencia externa desde que terminó la confrontación Este-Oeste.

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

Sin lugar a dudas, lo que más ha influido en la recuperación y en la mejoría de las perspectivas de la integración fue la gradual pacificación de la subregión, siendo el proceso apoyado por el restablecimiento de la democracia en los seis países del istmo centroamericano. La firma de los Acuerdos de Esquipulas I y II (mayo y agosto de 1986, respectivamente) permitió el afianzamiento de la paz en una subregión particularmente convulsionada, venciendo así uno de los principales obstáculos al relanzamiento de la integración. La celebración de elecciones en Nicaragua, en febrero de 1990, ha contribuido a favorecer el ambiente en que se desarrolla la integración. El proceso de pacificación de la región anotó otro paso significativo al firmarse, a mediados de enero de 1992, un acuerdo de paz entre el Gobierno de El Salvador y la guerrilla. No obstante, persisten en este país, igual que en Nicaragua, serias dificultades en la ejecución de los acuerdos que, entre otros, tiene que ver con la reinserción de los ex-combatientes en la vida civil. Asimismo, en Guatemala todavía no han culminado con éxito las negociaciones que sostienen el Gobierno y las fuerzas irregulares.

Por otra parte, aún no está superada la crisis económica a la que los países se enfrentan desde hace ya más de diez años. Como consecuencia del ajuste, se ha registrado un significativo deterioro en las funciones sociales que ejercía el sector público, y la extrema pobreza de extensas capas de la población tiende a incrementar. Continúan cayendo los términos de intercambio de la región y aún no se ha dominado el proceso inflacionario que se desató en la década pasada.

Los países centroamericanos, igual como los demás países de la región, han intensificado los esfuerzos tendientes a abrir sus economías, insertarse en el comercio internacional y, en general, a liberalizar la actividad económica en todo sentido. Estos esfuerzos cuentan con el decidido apoyo del sector privado que, bajo la égida de la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica (Fedepri), ha insistido en estas reformas que incluyen la liberalización armonizada de los regímenes que regulan la inversión extranjera; los impuestos y la política comercial; y ha reclamado asimismo a los gobiernos mejoras en la infraestructura básica y en los servicios para la producción y la exportación.

C. EL RELANZAMIENTO DEL PROCESO DE INTEGRACION

1. Los primeros entendimientos

Al avanzar las iniciativas de paz, se tornaron cada vez más frecuentes los encuentros presidenciales, los que dieron un nuevo impulso al proceso de integración. De hecho, desde la primera Reunión Cumbre en Esquipulas I, hasta mediados de 1992 han habido 12 Cumbres presidenciales, que en los últimos años llegaron a tener una periodicidad semestral. En primera instancia, estas reuniones se ocuparon primordialmente de la consolidación de la paz y de la coordinación de la posición negociadora hacia afuera, pero en los últimos tres años se han orientado cada vez más hacia la reactivación de la integración regional y de la cooperación económica y social en general.

El 21 de febrero del año 1988, este nuevo dinamismo quedó plasmado en el Plan de Acción Inmediata (PAI), aprobado por los Vicepresidentes centroamericanos en Managua. El Plan previó diversas medidas de corto plazo para reactivar la integración subregional y el desarrollo económico y social, ocupándose en especial de la coordinación de la cooperación internacional y la creación de un fondo de emergencia para estos fines. En mayo de este mismo año, las prioridades del PAI fueron en su mayor parte incorporadas al Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC), el que fue preparado a solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas como parte

del Plan de Paz para Centroamérica. El PEC apela al financiamiento de los países desarrollados y del PNUD, pero implica que los organismos regionales de integración sean los principales ejecutores del mismo. Aparte del apoyo financiero a la reconstrucción, el PEC ha prestado especial atención a la reactivación y el fortalecimiento de los mecanismos de integración.

En la VI reunión (Dublín, abril de 1990), de los Cancilleres de la CEE, del Istmo Centroamericano y del Grupo Contadora celebrada en el marco de los Encuentros de San José, se acordó reactivar el comercio intracentroamericano mediante un apoyo financiero de la CEE a la Cámara de Compensación Centroamericana y a través del compromiso de los países centroamericanos de eliminar todas las trabas al intercambio. El aporte de la CEE contemplaba un primer pago de 125 millones de ECU (aproximadamente 165 millones de dólares) como parte de un programa de tres años. La CEE se comprometió además a dar un apoyo de 40 millones de ECU a Honduras y Nicaragua con el objeto de ayudarles en el financiamiento de los déficits que estos países suelen acumular en el comercio intrarregional. La CEE también decidió apoyar técnicamente y financieramente al funcionamiento del Parlamento Centroamericano y reafirmó su intención de contribuir al PEC.

Como resultado de las gestiones conjuntas, el sistema de compensación de pagos efectivamente entró en funcionamiento el 3 de diciembre de 1990. En una reunión realizada el 20 de marzo de 1992 en Antigua, Guatemala, los Bancos Centrales de la región llegaron al acuerdo de permitir el uso de monedas nacionales y el trueque para saldar el comercio intrarregional.

El Parlamento Centroamericano fue formalmente inaugurado el 28 de octubre de 1991, en Guatemala, y cuenta con la ratificación El Salvador, Guatemala y Honduras, asistiendo además Nicaragua en calidad de observador.

La VIII Cumbre (Antigua, Guatemala, junio de 1990) fue la primera reunión a nivel presidencial en muchos años que se centraba en el tema en la recuperación económica y la integración, en vez de la problemática política. Como resultado de ella se aprobó el Plan de Acción Económico de Centro América (PAECA), el que contempla, entre otras, las siguientes acciones:

- i) Crear un nuevo marco jurídico y operativo para la integración;
- ii) Establecer una red regional de pagos y eliminar los obstáculos al intercambio;
- iii) Acordar una nueva estructura arancelaria;
- iv) La construcción y reconstrucción de carreteras;
- v) La facilitación del transporte de bienes y de personas;
- vi) La coordinación de la representación centroamericana en el exterior en materia de comercio exterior y promoción conjunta de exportaciones;
- vii) Analizar la conveniencia del ingreso al GATT;
- viii) Instrumentar una política de reconversión industrial, entre otros objetivos con miras a la exportación al mercado mundial;

- ix) Elaborar una política agrícola coordinada y enfocada a la seguridad alimentaria;
- x) Llevar adelante una política y un programa conjunto de ciencia y tecnología;
- xi) La coordinación de los programas de ajuste; y
- xii) Establecer un foro de consulta sobre deuda externa y financiamiento externo.

Después de la aprobación del PAECA, ha habido una gran cantidad de gestiones a nivel técnico tendientes a dar un contenido específico al Plan y llevarlo a la práctica. En sus Cumbres semestrales los Presidentes han dado seguimiento a lo acordado en el Plan, especificando plazos e instrumentos para su cumplimiento. En su contexto, los países decidieron reemplazar el conjunto de tratados bilaterales que estaban vigentes entre ellos por una zona de libre comercio que tendría que estar constituida en 1992. Esta, a su vez, debería evolucionar "en el plazo más breve posible" hacia una Comunidad Económica Centroamericana. En cuanto al nuevo marco jurídico para la integración, se encargó un estudio a un grupo de juristas centroamericanos. Se cuenta con un programa de construcción y reconstrucción de infraestructura física (PRODECA). Se ha ido facilitando la atención en las fronteras intrarregionales mediante la introducción de un formulario aduanero único y del sistema de ventanillas únicas. En materia agrícola, se dio inicio al proceso de armonización en materia de normas de calidad y de sistemas de información de mercado, regulaciones fito y zoonosanitarias y, en general, de la promoción del intercambio agropecuario intrarregional. Un foro de consulta en materia financiera fue instalado y se ha logrado una creciente complementariedad entre el PAECA y el PEC.

2. Los últimos acontecimientos

Ultimamente ha surgido en la subregión un importante número de nuevas instancias que tienen responsabilidades en materia de integración. La principal de ellas corresponde a las reuniones de los Gabinetes Económicos de los países, en que participan los Ministros de Economía (responsables de la integración), de Finanzas o Hacienda, de Planificación, los Presidentes de los Bancos Centrales, y los titulares del Consejo Monetario Centroamericano. Este foro está encargado de la concertación y armonización de las políticas macroeconómicas nacionales con los objetivos de la integración. En esta calidad se ocupa de la proposición, la ejecución y coordinación de las decisiones de las Cumbres presidenciales. Por su composición, está en condiciones de dar un tratamiento multidisciplinario a la temática de la integración. Así, por ejemplo, la reunión de los Gabinetes del 25 de marzo de 1992 decidió la instrumentación de algunas prioridades fijadas por las Cumbres presidenciales anteriores, como son la implantación del libre comercio, la suscripción del código aduanero uniforme; el establecimiento de una ventanilla única para los trámites en las fronteras; y la adopción de una guía única de tránsito de mercancías. Fue en esta misma ocasión que los Presidentes de los Bancos Centrales, a su vez, decidieron adoptar medidas concretas para facilitar el pago de las transacciones comerciales entre los países mediante el uso de monedas nacionales y el trueque, y otras iniciativas tendientes a la integración de los mercados de capitales y a promover la movilidad intrarregional de los recursos financieros.

La SIECA ha asumido la Secretaría de varios de estos foros intergubernamentales. Como parte del ejercicio de su readecuación encargado por la Cumbre de Antigua, la SIECA está ejecutando un programa de racionalización, lo que involucra una importante reducción de su personal.

En su X Cumbre (San Salvador, julio de 1991), los Presidentes constataron con complacencia la suscripción de un Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio entre Honduras y los demás países centroamericanos, como un paso de gran trascendencia para la plena reincorporación de ese país en el proceso de integración centroamericano. Este convenio entró en vigencia el 7 de febrero de 1992. Aprobaron, asimismo, parámetros para la negociación arancelaria a fin de que el Arancel Uniforme Centroamericano, pueda entrar en vigencia a fines de 1992. El proceso de negociación del AEC culminó en la primera mitad de 1992. Tendrá un arancel mínimo de 5% y un máximo de 20%, con franjas intermedias de 10% y 15%. Habrá una lista de productos esenciales que tendrán un tratamiento especial uniforme mediante un arancel de 1%, y una lista de bienes finales que pueden tener un arancel superior al 20%. Además, se admitirá una lista reducida de productos que recién tendrán que cumplir con los niveles acordados a fines de 1994.

Asimismo, se adoptó el Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana (PAC), el que tiene como propósito incentivar la producción agropecuaria, facilitar el comercio intrarregional de estos productos, garantizar la seguridad alimentaria y fomentar la exportación de los productos agropecuarios. El Plan prevé la liberalización del comercio de productos agropecuarios básicos para mediados de 1992. Como parte de este Plan, los países están implementando un sistema de bandas de precios para algunos productos agropecuarios básicos con el fin de estabilizar sus precios y la producción subregional.

Los Presidentes aceptaron también la solicitud del Gobierno de Panamá de incorporarse activamente en el proceso de integración centroamericano. Decidieron, del mismo modo, activar la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA) como sistema institucional regional. La ODECA fue establecida en 1951 y llegó a agrupar a todos los órganos activos en la integración centroamericana. Dejó de funcionar en 1969 a causa del conflicto que surgió en aquel año entre Honduras y El Salvador.

En efecto, en la XI Cumbre (Tegucigalpa, diciembre de 1991) los Presidentes firmaron el Protocolo de Reforma de la Carta de la ODECA, dando así lugar a la constitución del Sistema de la Integración Centroamericano (SICA). La reactivación de la ODECA comprende una ampliación de su campo de aplicación hacia las relaciones políticas y sociales. A mediados de 1992, la firma del Protocolo ya había sido ratificada por parte de Honduras, Nicaragua y El Salvador.

Posteriormente, se ha tratado de llevar adelante la instauración del SICA, mediante la búsqueda de los fondos que requiere su funcionamiento. De acuerdo con su conceptualización, debería convertirse en el organismo rector de la integración regional, lo que supone un nuevo ordenamiento jurídico del conjunto de las instituciones de integración. Comprendería el Parlamento Centroamericano, la SIECA y la Corte Centroamericana de Justicia. Como órganos del mismo se establecieron la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité ejecutivo y la Secretaría General. El SICA se encargaría, entre otras tareas, del seguimiento de las decisiones de las Cumbres presidenciales.

Por lo demás, la Cumbre de Tegucigalpa se centró por primera vez en el tema del desarrollo social de la región, adoptándose el "Compromiso de Tegucigalpa" que comprende una serie de programas tendientes a atender a las necesidades de educación, salud, desnutrición y superación de la extrema pobreza. Los Presidentes manifestaron asimismo su satisfacción por la adopción por parte de sus países del Sistema Armonizado de Nomenclatura Arancelaria.

Entre los acontecimientos recientes hay que destacar que, a fines de abril de 1992, los Presidentes de Honduras y de Guatemala firmaron un tratado de libre comercio entre ambos países y poco después Honduras y El Salvador hicieron lo mismo en el mes de mayo. Asimismo, el 12 de mayo de 1992, los Presidentes de El Salvador, de Honduras y de Guatemala suscribieron la Declaración de Nueva Ocotepeque en la que se comprometieron a adoptar un arancel de importación máximo de 20%, así como a facilitar el establecimiento de bancos y sociedades financieras. Mediante estos compromisos los tres países buscan completar entre sí una zona de libre comercio conocida como el "Triángulo Comercial del Norte", la cual debería estar operando a partir del 1 de enero de 1993. Se estima que la formación de este subgrupo constituye un avance concreto hacia la consolidación del libre comercio en la subregión, aunque por lo pronto se de sólo en el contexto trilateral. La participación de Nicaragua en los acuerdos de integración se ha visto dificultada por el estado de deterioro en que se encuentra la economía del país, mientras que Costa Rica está demostrando una clara preferencia por una apertura simultánea al comercio mundial. Está previsto que estos dos últimos países se incorporen en los acuerdos hacia finales de 1993.

En su XII Cumbre (Managua, junio de 1992) los Presidentes constataron los avances registrados en el cumplimiento de sus mandatos, como son la conclusión de las negociaciones del Arancel Uniforme Centroamericano; la suscripción del Protocolo que modifica el Convenio Arancelario y Aduanero; y la aprobación del Formulario Unico y el Reglamento sobre el Origen Centroamericano de las mercancías. En la Agenda de Managua se encargó a los Ministros de Integración seguir adecuando el Tratado de Integración a las circunstancias actuales. Asimismo, instaron a las autoridades correspondientes a realizar reuniones que lleven a la adopción de acuerdos en cuanto al libre visado para todos los ciudadanos centroamericanos cuando viajan en la región; la adopción de un formato común de pasaporte; y la simplificación de trámites migratorios en general.

La próxima Cumbre se realizará el 9 y 10 de diciembre en Panamá donde, entre otros temas, se analizará la opción de una gradual incorporación de éste último país al proceso de integración y, será nombrado asimismo el Secretario General de la SICA. Después de la Cumbre de Panamá las Cumbres presidenciales adoptarán una periodicidad anual.

Relaciones con terceros países

En enero de 1991, los cinco Presidentes centroamericanos se reunieron con el Presidente de México en Tuxtla Gutiérrez, México, donde firmaron un Acuerdo Marco tendiente a crear una zona de libre comercio entre estos seis países. México ya había firmado con anterioridad acuerdos bilaterales con cada uno de los países centroamericanos, conforme al artículo 25 del Tratado de Montevideo, pero estos tenían un alcance mucho más limitado. Conforme al nuevo convenio, los países negociarán bilateralmente --también se admite la negociación trilateral-- con México una serie de entendimientos sectoriales que deben llevar al libre comercio de un creciente número de productos en un plazo de seis años. Además de la liberalización comercial, el compromiso comprende programas de cooperación en materia financiera; en el desarrollo de la oferta exportable centroamericana; en el sector primario; abastecimiento energético; capacitación y cooperación técnica; y el fomento de las inversiones. Finalmente, se esperaba que los Ministros de Economía de los países centroamericanos y de México se reúnan a principios de agosto 1992 en Tegucigalpa a fin de firmar el tratado marco que especificará las condiciones para estas negociaciones bilaterales. Con anterioridad los países centroamericanos se habían juntado con el objeto de unificar criterios para el proceso de negociación.

Asimismo, en julio de 1991, los presidentes centroamericanos y su homólogo venezolano expresaron su intención de formalizar, antes del 31 de julio de 1992, un acuerdo para promover el comercio y la inversión mutuas, a través de un "sistema de reciprocidad asimétrica". Como parte de este entendimiento, Venezuela ofreció libre acceso a la oferta exportable centroamericana a partir de mediados de octubre de 1991, y dentro de un plazo de cinco años liberaría el resto del universo arancelaria. Venezuela empezará con un arancel máximo de 20%, reduciéndolo en cinco cuotas anuales a cero. Por su parte, los países centroamericanos solamente serían requeridos para iniciar la aplicación de un programa de liberalización semejante a partir del inicio del sexto año de vigencia del acuerdo, es decir, empezarían recién cuando Venezuela haya completado el suyo. Las inversiones mutuas se promoverían básicamente a través del tratamiento de la nación más favorecida, de convenios para evitar la doble tributación, y la promoción y protección de las inversiones. En julio de 1991, Venezuela se incorporó como miembro al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Conviene tener presente que México y Venezuela, en el contexto del Acuerdo de San José, continúan prestando apoyo de balanzas de pagos a los países centroamericanos mediante el abastecimiento de petróleo en términos favorables. El compromiso ha sido renovado y expandido en agosto de 1991. Ahora ambos países reintegran el monto total de las adquisiciones de petróleo: normalmente el 20% es directamente abonado a los Bancos Centrales de cada país mientras que el 80% restante es canalizado a través del Banco Interamericano de Desarrollo para financiar proyectos de desarrollo contra módicas tasas de interés. El reembolso directo de 20% será incrementado gradualmente hasta al 25% cuando el precio del petróleo se eleve por arriba de 21 dólares por barril.

En agosto de 1991, también Colombia ofreció el libre acceso a su mercado para las importaciones provenientes de Centroamérica, aunque este ofrecimiento todavía no ha encontrado una expresión concreta hasta el momento.

En la Cumbre de San Salvador, los cinco presidentes centroamericanos firmaron una declaración conjunta con su homólogo de Panamá, en la que manifiestan su intención de lograr la plena incorporación de éste último país en el MCCA. Debido a las diferencias entre sus economías, especialmente en cuanto a su sector externo, el acercamiento de Panamá necesariamente será gradual. Por lo pronto los países se comprometieron a remover los obstáculos no arancelarios que afectan el intercambio con dicho país. Panamá también ha sido incluido en los planes centroamericanos de interconexión y rehabilitación carretera. En el plano político, está previsto que el país ingrese al Parlamento Centroamericano en diciembre de 1992.

Los acuerdos arriba citados son aparentemente el reflejo del interés de los países protagonistas en conseguir un mayor acercamiento entre ellos, lo que en el futuro podría desembocar en la constitución de una zona de libre comercio que podría llegar a comprender el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela), los países centroamericanos, y los países del Caribe.

En este sentido, los Ministros de Relaciones Exteriores del MCCA y de la CARICOM se juntaron a fines de enero 1992 en San Pedro Sula, Honduras, para examinar el establecimiento de una zona de libre comercio y la coordinación de determinadas políticas económicas entre sus países. En principio, la zona de libre comercio se establecería a través de un tratado multilateral transitorio de libre comercio que se pondría en vigencia en el año 1992. La coordinación se extendería a la participación conjunta en negociaciones comerciales internacionales, inclusive aquellas en relación con la Iniciativa para las Américas. A fin de adelantar estas acciones las partes acordaron establecer un Foro Conjunto de Consulta y Coordinación que será convocado regularmente.

V. COMUNIDAD DEL CARIBE-CARICOM

A. MOTIVACIONES Y DESEMPEÑO INICIAL

Debido a su pequeño tamaño y sus reducidos recursos, los países del Caribe siempre han mostrado una fuerte motivación por la integración mutua y dicho interés continúa en el presente, a pesar de los contratiempos sufridos en el pasado. Se estima que los 13 países de la Comunidad ^{4/} no comprenden más de 5.5 millones de habitantes mientras que su comercio exterior (exportaciones más importaciones), alcanza actualmente a unos 11.000 millones de dólares, lo cual la hace un bloque comercial de tamaño singularmente pequeño. Además, hay que considerar que las exportaciones de los países miembros son en su gran mayoría competitivas entre sí, hecho que limita aún más las posibilidades de comercio mutuo. Efectivamente, a pesar de todos los esfuerzos de integración habidos en los últimos años, el mercado de la CARICOM no absorbe más de un 6% hasta 8% de las exportaciones totales de los países miembros. Por cierto, este porcentaje suele ser más alto para los países pequeños de la subregión, pero estos a su vez pesan poco en el total intrasubregional. La región continúa dependiendo fuertemente de las importaciones de productos alimenticios. Por otra parte, existe escasa evidencia que industrias surgidas gracias a los regímenes proteccionistas hayan sido capaces de penetrar mercados extrarregionales. Actualmente el monto total de su deuda externa equivale a tres veces el valor de sus exportaciones.

La entidad antecesora de la CARICOM, conocida como la CARIFTA (Caribbean Free Trade Association), entró en vigencia el año 1968 y preveía, tal como lo indica su nombre, la liberación inmediata del comercio entre sus países miembros. No obstante, se admitía una serie de excepciones para los productos sensibles y las industrias incipientes que solamente de modo gradual se someterían a un proceso de liberalización. Los PMDER formaron dentro de la CARIFTA una agrupación subregional que, a partir de 1972, estructuró un arancel externo común (AEC).

Al poco andar, la totalidad de los países decidió profundizar su integración mutua, y mediante el Tratado de Chaguaramas de 1973, se convirtió en la Comunidad del Caribe (CARICOM). Este esquema contemplaba, además de la eliminación de gravámenes al comercio mutuo, el establecimiento de un AEC. Los cuatro países mayores de la Comunidad --Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad-Tabago-- adoptaron de inmediata su AEC. Los siete estados considerados de menor desarrollo relativo continuaron aplicando el AEC menos elevado que habían adoptado con anterioridad y, en 1981, se convirtieron en la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS). La población total de esta última agrupación alcanza a tan sólo 600 mil habitantes. Entre sus logros figura el uso continuado de una moneda común que heredaron de su pasado colonial y el establecimiento del Banco Central del Caribe Oriental, hecho que ocurrió en 1983. Como grupo, los PMDER demuestran una orientación hacia el mercado regional que casi duplica el promedio del CARICOM, aunque las exportaciones hacia la región de algunos PMDER (sobre todo Belice, San Cristóbal-

^{4/} Son miembros plenos de la CARICOM los cuatro países mayores --Barbados, Guyana, Jamaica, y Trinidad y Tabago-- y los ocho PMDR --Antigua, Belice, Dominica, Grenada, Monserrat, San Cristóbal-- Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. Bahamas es miembro de la Comunidad, pero no participa en el mercado común. Suriname, la República Dominicana y Haití son países observadores que en repetidas ocasiones han expresado su interés en ser aceptados como miembros. El mismo interés lo comparten Anguila, las Islas Vírgenes Británicas y Turcos y Caicos.

Nieves y Monserrat) se caracterizan por su desarrollo poco dinámico, registrando en algunos casos hasta descensos.

La CARICOM se diferencia de otros esquemas de integración por el énfasis que ha puesto en la cooperación en áreas distintas del comercio exterior, como son el sector agropecuario, la energía, el transporte y en lo que se ha denominado la cooperación funcional, que se ha dado en áreas como la salud, la educación, los deportes, la cultura y la administración tributaria. En cada uno de estos casos el móvil principal para la cooperación han sido las exigencias de escala de estas actividades, que superan las disponibilidades de los países individuales. En varias de estas áreas la cooperación ha funcionado razonablemente bien y ha permitido incrementar la eficiencia en la generación de los servicios. En otras, los esfuerzos conjuntos no brindaron resultados duraderos, como lo atestigua la disolución de la Compañía de Navegación de las Indias Occidentales-WISCO, que ocurrió a mediados de 1992.

Tal como en el Grupo Andino, se pretendía incorporar al esquema un régimen de programación industrial y otro que favorezca el desarrollo de empresas conjuntas. Se introdujo, asimismo, un programa de cooperación en el sector agropecuario que busca crear un mercado regional para determinadas producciones esenciales con el objeto de elevar la seguridad alimentaria de la región. El Acuerdo de Incentivos Fiscales a la Industria data de 1974, y forma parte integral de la promoción de la industria y de la actividad económica en general dentro del marco del mercado común. Contempla una armonización de exenciones a los impuestos sobre la renta y a los aranceles sobre las importaciones.

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

B. DECLINACION Y RECUPERACION PARCIAL DURANTE LOS OCHENTA

Debido a su elevado grado de apertura al comercio internacional, el impacto de la recesión mundial sobre las economías caribeñas ha sido particularmente fuerte. Los países impusieron múltiples restricciones a sus importaciones de todo origen con el objeto de enfrentar los efectos desfavorables de la crisis externa. En consecuencia, su intercambio mutuo registró una caída vertiginosa de un máximo histórico de EC 1,615.4 millones,^{5/} alcanzado en 1981, hasta un nivel de apenas EC\$ 796.2 millones en 1986, lo que equivale a una reducción del 50%.

Buena parte de la década de los ochenta fue dedicada a intentos de reactivar el comercio mutuo y, en general, a revertir la tendencia regresiva que se había apoderado del movimiento de integración. En estas tentativas se inscribe el Acuerdo de Nassau de julio de 1984 que, entre otras obligaciones, imponía la eliminación de las restricciones al comercio intrarregional. Varias de estas

^{5/} La sigla EC refiere al dólar del Caribe Oriental, que es la moneda en que se registra el comercio intrarregional de la CARICOM. Equivale a aproximadamente 0.37 dólares de los Estados Unidos.

iniciativas fueron materializadas de modo parcial y siempre con considerables atrasos. Mientras tanto la Secretaría de la CARICOM prosiguió sus trabajos tendientes a perfeccionar el instrumental, tales como la revisión de la reglas de origen, del sistema de evaluación aduanera y de la armonización de los incentivos fiscales.

El Sistema multilateral de compensación de pagos de la CARICOM entró en funciones en 1977 y en sus mejores años permitía un ahorro de divisas convertibles de hasta 85%. Al profundizarse la crisis externa su funcionamiento se alteró y finalmente se paralizó en marzo de 1983, cuando Guyana acumuló una deuda intrarregional de cerca de 100 millones de dólares, cifra que correspondía a la capacidad crediticia total del sistema. Han habido varios intentos de reflotar el mecanismo, pero hasta el momento ninguno ha tenido éxito debido a la imposibilidad de ese país de saldar sus deudas y, en general, por la indisposición de los países de proveer al sistema de liquidez adicional. Se concuerda que el mecanismo necesariamente tendría que ser equipado con mayores seguridades a fin de evitar su quiebra.

Recién a partir de 1987, y después de haber llevado adelante sus respectivos procesos de ajustes, las economías nuevamente mostraron indicios de recuperación. En ese año, se logró eliminar la mayor parte de las restricciones para-arancelarias a las importaciones intrarregionales, lo que se reflejó en un crecimiento de 7.8% en éstas, el que se elevó a 14.6% en el año siguiente, alcanzando en términos de importaciones a un total de EC.\$ 983.3 millones. En 1989, se aceleró nuevamente el crecimiento, registrando una tasa de 23.8% y alcanzando un nivel de EC.\$ 1217.5 millones. De hecho, el intercambio mutuo logró anotar una participación creciente en las importaciones totales de la subregión, subiendo de 5.8% en 1986 hasta 8.0% en 1989. La tendencia anterior revela que las importaciones provenientes de adentro de la misma subregión acusaron un crecimiento notablemente más rápido que las desde el resto del mundo. En términos de exportaciones, el intercambio intrarregional alcanzó en este último año el porcentaje de 13.2%. La diferencia entre ambos guarismos se explica por el hecho que las importaciones de los países miembros prácticamente duplican en valor a sus exportaciones totales. Con todo, en 1990 el comercio mutuo, aún en precios corrientes, está lejos de superar el nivel alcanzado a principios de los ochenta.

En cuanto a los avances en lo formal, puede destacarse la adopción de los acuerdos en relación a la programación industrial y al régimen de empresas CARICOM. En 1985, se aprobó un Esquema de Programación Industrial que prevé la identificación de una serie de proyectos regionales de industrialización a ser asignados entre países miembros por el Consejo de Ministros. Una de las exigencias para ser calificado como proyecto regional es que éste aporte importantes entrelazamientos de las estructuras productivas de los países miembros. Los beneficios a que se hacen acreedores estos proyectos consisten en un tratamiento preferencial fiscal y financiero, en la protección arancelaria frente a la competencia extrarregional, y la regional que haya surgido en contravención al Esquema. Hacia 1988, la mayoría de los países miembros habían ratificado dicho mecanismo, pero, según las informaciones disponibles, el Esquema aún no había entrado en aplicación a mediados de 1992.

Desde octubre de 1988 están en vigencia el Régimen de Empresas de la CARICOM y un sistema revisado de incentivos fiscales. El Régimen de Empresas cuenta con una autoridad propia y debería haber entrado en funcionamiento en el transcurso de 1990. Tiene como objetivo fundamental promover las inversiones en aquellos sectores que se estiman de elevada prioridad y que se desean incorporar en el aparato productivo de la región. Pretende facilitar el movimiento de capitales entre los países miembros y promover empresas conjuntas entre ellos. Para poder acogerse al Régimen es requisito que la empresa sea de propiedad regional y, además, que ésta sea controlada por nacionales

de la región. La empresa que califica se hace acreedora a un tratamiento favorable y a ciertas seguridades en todos los países miembros.

C. NUEVOS IMPULSOS AL PROCESO DE INTEGRACION

Desde 1986 en adelante se observa un gradual incremento en la disposición de los países a entenderse en el campo de la integración. Han contribuido a este cambio de ambiente varios factores que coincidieron en el tiempo. Conjuntamente con la antes comentada recuperación de las economías se ha producido una mayor coincidencia entre las principales políticas económicas de los países, que crecientemente están adoptando una orientación de tipo neo-liberal. Luego, la perspectiva de una Europa unida a partir de 1993 ha agudizado la preocupación entre los países del Caribe que sus condiciones de acceso a dicho mercado puedan verse erosionadas. Surgió además el ejemplo de la zona de libre comercio entre los Estados Unidos y Canadá, que tiende a inspirar movimientos de integración en el resto del continente. Finalmente, los negociadores de la subregión participaron en los foros para renovar los acuerdos de Lomé y de la Iniciativa para el Caribe (CBI), donde obtuvieron una experiencia valiosa de las ventajas que presenta el accionar en conjunto. Cabe recordar que fueron los mismos Jefes de Estado los que impusieron un mayor dinamismo al movimiento integracionista.

Por lo pronto, los países han optado por una profundización y aceleración de su movimiento de integración mutua. Además de los factores arriba mencionados, debe haber influido también en esta decisión el hecho que las gestiones para ampliar la comunidad mediante la incorporación de países como Suriname, Haití y la República Dominicana no han prosperado.

En su X Reunión Cumbre (Gran Anse, Granada, julio de 1989), emitieron una declaración en que reiteraron su compromiso de restablecer las condiciones básicas para el funcionamiento del mercado común y de avanzar con la integración de sus países a fin de llegar, dentro del plazo más breve posible, a un solo mercado y economía. Posteriormente, se fijó el año 1994 como fecha límite para el cumplimiento de esta última meta. Con este objeto se adoptaron las siguientes decisiones:

- i) Hacia el 1 de enero de 1991 tenían que estar completamente revisados y concretados los tres instrumentos básicos que conforman el mercado común: el arancel externo común, las reglas de origen y el esquema armonizado de incentivos fiscales;
- ii) La aprobación por parte de los dos países que aún faltan del Protocolo que instaura el Esquema de Programación Industrial;
- iii) Se instó a los países miembros a asegurar la efectiva aplicación del Régimen de Empresas, el que entró en vigencia en octubre de 1988;
- iv) Se acordó el restablecimiento del Sistema de Compensación Multilateral de Pagos, el cual debería estar en funcionamiento a fines de 1990;
- v) Se intensificarían los esfuerzos comunes que están en marcha para elevar la seguridad alimentaria de la región;

vi) Incentivar el desarrollo de acciones para establecer, hacia mediados de 1992, de un sistema regional de transporte marítimo y aéreo; y

vii) Poner en práctica la eliminación, a partir de 1991, de la exigencia de pasaporte para nacionales de la CARICOM cuando viajan dentro de la región. Esta medida forma parte de un paquete que apunta a la liberalización general de los movimientos de personas en la región, incluyendo la emisión de permisos de trabajo para ciudadanos de países miembros y el reconocimiento mutuo de derechos de seguridad social.

En aquella ocasión, se acordó asimismo iniciar estudios tendientes a la adopción de una moneda común y al establecimiento de un mercado regional de capitales, con el objeto de llegar a la unión monetaria en 1995. Finalmente, aprobaron en principio la constitución de una Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad y acordaron la composición de la Corte de Apelaciones del Caribe.

Contribuyendo al momento ya alcanzado, al cabo de apenas un año, los Jefes de Estado se reunieron nuevamente en su XI Cumbre (Kingston, agosto de 1990), donde adoptaron las siguientes decisiones en materia de integración:

1. Se fijó abril de 1991 como fecha en la que tenían que estar materializados el nuevo AEC, las versiones revisadas de las reglas de origen y del esquema de armonización de incentivos fiscales. El AEC se aplicaría en primera instancia por parte de los países grandes; los demás países, menos Monserrat, lo deberían hacer en el transcurso de 1991, y éste último país lo pondría en vigencia el 1 enero de 1994, de modo que en esta fecha la Comunidad estaría operando como un mercado único;

2. Para avanzar hacia esta meta, se determinó que todas las restricciones al intercambio tenían que estar eliminadas hacia mediados de 1991;

3. La legislación referente al Régimen de la Empresa CARICOM tenía que entrar en aplicación en el curso de 1990; y

4. El intento de golpe de Estado que se produjo en Trinidad-Tabago en julio de 1990, llevó a los Presidentes a considerar la cooperación en asuntos de seguridad, y a decidir la creación de una fuerza regional de seguridad.

D. LOS ULTIMOS ACONTECIMIENTOS

En la XII Cumbre (San Cristóbal y Nieves, julio de 1991) la fecha para la aplicación del AEC fue diferida hasta el 1 de octubre de 1991, fijándose sus límites inferiores y superiores en 5% y 45% respectivamente. Simultáneamente debería entrar en aplicación un conjunto de reglas estrictas de origen. En el transcurso de esta Cumbre los Jefes de Estado también decidieron establecer un fondo de inversiones del Caribe por un monto mínimo de 50 millones de dólares, a fin de asistir a las empresas de la región para adecuarse a las nuevas circunstancias, lo que incluye la adquisición de empresas estatales en proceso de privatización. Este fondo estaba programado para entrar en operación dentro de un año y contaría con apoyo del Banco Mundial y del BID. El Banco de Desarrollo del Caribe amplió sus actividades en el año 1991, entre otras acciones mediante el otorgamiento de un préstamo de 42 millones de dólares a Guyana para contribuir a la recuperación económica de dicho país.

En enero de 1992, se juntaron los Jefes de Estado de la Organización de los Estados del Caribe Oriental para adelantar los arreglos tendientes a establecer un mercado único entre los países que integran dicha agrupación. Cuatro de estos países también buscan integrarse en el campo político a través del establecimiento de un gobierno federativo, que se ocuparía de áreas como la defensa y seguridad nacional, relaciones exteriores, los servicios judiciales, la emisión de moneda y la seguridad social.

En su III reunión intersesional (Kingston, febrero de 1992), los Jefes de Estado tuvieron que hacer frente a una situación compleja marcada por las demoras sufridas en el cumplimiento de diversas metas. En efecto, los plazos anteriormente acordados para la puesta en marcha del régimen comercial habían sido sobrepasadas por más de un país, especialmente en relación a las licencias y otras restricciones de tipo administrativo. Se constató, asimismo, que el intercambio mutuo había quedado estancado en el transcurso de 1991. Varios países señalaron entonces el 2 de abril de 1992 como fecha para remover las barreras remanentes. Con respecto al AEC, se comprobó que ocho países miembros ya habían cumplido con su aplicación. Se exhortó a Antigua y Barbuda, Montserrat, San Cristóbal y Nieves y Santa Lucía a poner en práctica dicho compromiso, ya que estos países aún continuaban aplicando sus estructuras arancelarias nacionales, que suelen ubicarse por debajo del AEC. Se reconoció que la aplicación y administración del AEC requiere de ajustes continuos a fin de adecuar este instrumento a las cambiantes circunstancias, tanto internas como externas.

Revelador de la situación de desajuste entre metas y cumplimientos resulta también el hecho que en esta reunión no fueron tocados temas como el Régimen de la Empresa CARICOM o el Sistema de Compensación de Pagos, aunque ambos mecanismos deberían haber sido puestos en marcha en el año 1990.

Mientras que algunos de los principales instrumentos tendientes hacia la integración comercial han sufrido demoras, se observa que los países anotaron algunos avances en campos conexos. Así, por ejemplo, cinco de los países ahora permiten el libre tránsito de nacionales de la CARICOM con documentos distintos al pasaporte. Se logró también un acuerdo sobre las reglas que regirán el Fondo de Inversiones para la CARICOM. Se han tomado los primeros pasos para facilitar los movimientos de capital adentro de la CARICOM, a fin de llegar a un mercado de valores unificado. Se está estudiando la posibilidad de firmar un acuerdo para evitar la doble tributación y de alcanzar una unión monetaria que abarcaría todos los países de la CARICOM, entre las cuales figura la introducción de una moneda común que existiría paralelamente a las monedas nacionales. No obstante, se han expresado algunas dudas con respecto a estos adelantos. La libre movilidad del factor trabajo es difícil de llevar a la práctica cuando varios de los países miembros registran tasas muy elevadas de desempleo. Por eso se ha propuesto adelantar esta medida para los graduados de las universidades de la región. Asimismo, una moneda única solamente sería viable si ésta mantiene un vínculo claro con el dólar.

Al mismo tiempo, se han ido intensificando las prácticas informales de comercio, que permiten que una creciente parte de la importaciones, especialmente de bienes de consumo, entren a los países ajenas a todo control. Asimismo, ha surgido en la región una cierta preocupación en el sentido de que los compromisos de integración puedan dificultar el proceso de inserción en el comercio internacional a que los países ahora apuntan. Así, se sostiene que la aplicación del AEC puede perpetuar el sesgo anti-exportador de las economías. Es por estos motivos que se está produciendo un cambio gradual en la manera de percibir la integración, desde un movimiento hacia el fortalecimiento del mercado subregional hacia la conformación de un ámbito para aprovechar la cooperación funcional.

La XIII Cumbre de Jefes de Estado (Puerto España, 30 de junio-2 de julio de 1992) tuvo como eje central de las deliberaciones la definición de los acuerdos arancelarios necesarios a fin de arribar a un mercado común en 1994. Se abordó también el tema del establecimiento de una moneda común. Para avanzar en estas materias, la Reunión Cumbre fue precedida por las sesiones del Consejo del Mercado Común y de los Ministros de Finanzas.

Relaciones con terceros países

En agosto de 1990, se aprobó la renovación de la Iniciativa para el Caribe (CBI II), que ahora tiene una duración indefinida. La presente versión es más generosa que la original de 1983 en cuanto al acceso de bienes del Caribe a los Estados Unidos. Así, por ejemplo, ofrece acceso libre de impuestos a artículos producidos en los países beneficiarios con componentes provenientes de Puerto Rico y de Estados Unidos, que para estos fines son considerados como componentes locales. Para poder acogerse al esquema, el producto debe incorporar un valor agregado local de por lo menos 35% y debe haber estado sujeto a una transformación sustancial. El Presidente de los Estados Unidos tiene la facultad de alterar estas reglas de origen en casos específicos. No obstante, no se logró incorporar los textiles en el Acuerdo, ni tampoco incrementar las cuotas para el azúcar. Por otra parte, las inversiones en producciones que se pueden acoger al esquema ahora se están dirigiendo mayormente a Centroamérica.

Los beneficios de la Iniciativa para las Américas también son extensivos a los países miembros de la CARICOM. En la Cumbre de San Cristóbal y Nieves, los países decidieron enviar un equipo comunitario a Washington para negociar en conjunto un acuerdo marco con los Estados Unidos. Dicho acuerdo fue firmado el 22 de julio de 1991. Como parte de este convenio se prevé la puesta en funciones de un Consejo Conjunto de Comercio e Inversiones. Sin embargo, los países de la CARICOM guardan cierto recelo frente a la Iniciativa, ya que temen que los Estados Unidos podría insistir en la reciprocidad de las concesiones, por lo que se extinguiría el trato preferencial que han obtenido a través de la CBI.

Es importante destacar que los países de la CARICOM continúan siendo beneficiarios del Acuerdo de Lomé, que les ofrece libre acceso al mercado de la CEE para la mayoría de sus exportaciones. En el caso de productos tan importantes como bananos y el azúcar los países cuentan con regímenes especiales que les garantizan un acceso preferencial a dicho mercado frente a los países en desarrollo que no son miembros de dicho Acuerdo. No obstante, algunos países exportadores de banano de la CARICOM abrigan temores que la constitución de un mercado europeo integrado, a partir de 1993, pueda afectar negativamente sus intereses, ya que perderían la cuota asegurada que tienen en el mercado del Reino Unido. En estos momentos, los países centroamericanos exportadores de banano están tratando de conseguir un acceso mayor al mercado de la CEE, siendo estos productores más eficientes que los países del Caribe. Asimismo, la integración del mercado europeo puede determinar una caída del precio del azúcar, complicando nuevamente la posición competitiva del Caribe.

Venezuela ha ofrecido a los países de la CARICOM el acceso libre a su mercado por un período de cinco años, sin exigencia de reciprocidad. Un acuerdo en este sentido fue firmado el 1 de julio de 1991. Ha quedado establecido un Consejo Conjunto de Comercio e Inversiones que está llevando adelante las negociaciones con el objeto de poner el acuerdo en vigor a fines de 1992. Venezuela ha sido admitido como país observador ante la CARICOM.

Por último, los Ministros de Relaciones Exteriores de la CARICOM y del MCCA se juntaron a fines de enero 1992 en San Pedro Sula, Honduras, para examinar el establecimiento de una zona de libre comercio y la coordinación de determinadas políticas económicas entre sus países. En principio, la zona de libre comercio se establecería a través de un tratado multilateral transitorio de libre comercio que se pondría en vigencia en el año 1992. La coordinación se extendería a la participación conjunta en negociaciones comerciales internacionales. A fin de adelantar estas iniciativas, las partes acordaron establecer un Foro Conjunto de Consulta y Coordinación que será convocado regularmente.