

NUEVOS ENFOQUES DE LA POLITICA DE INTEGRACION LATINOAMERICANA *

Dr. Telasco Pulgar (1)

I. PRESENTACION

La ponencia que a continuación se presenta en el marco de este Seminario, por gentil invitación del Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos de la Ilustre Universidad del Zulia, trata de analizar en forma sucinta los nuevos enfoques que han venido surgiendo dentro de la política de integración latinoamericana, particularmente a partir de 1980.

Quiérase o no, en favor o en contra, la integración de nuestras naciones en los distintos ámbitos en que sea posible, el político, el económico, el social y el cultural, es un tema obligado para los gobernantes, políticos, científicos y académicos de nuestros países, que se encuentran, hoy más que nunca, empeñados en superar las barreras del subdesarrollo y del atraso económico.

La integración latinoamericana es, en esencia, un proyecto político, el cual no podrá ser materializado si no es sobre la base de una firme voluntad política de nuestros dirigentes que se traduzca en decisión política, y creemos que los nuevos enfoques que están tomando cuerpo contribuyen a rescatar y renovar la opción de la integración como uno de los más importantes recur-

* Conferencia dictada el 16-07-87 en el seminario "La Integración Latinoamericana como Estrategia para el Desarrollo".

(1) Funcionario de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

al cual se adhirió Costa Rica un año después. Además, al paso del tiempo se ha ido creando una serie de organismos de apoyo o asesoría técnica de los órganos establecidos en el Tratado que cubren actividades especializadas y áreas específicas de trabajo, tales como cooperación, coordinación y planificación; investigación y tecnología; servicios de navegación; transporte por carretera, telecomunicaciones, nutrición y sanidad.

El objetivo básico de este Tratado era la formación, en un plazo de diez años, del mercado común centroamericano, mediante la aplicación de tres mecanismos que debían funcionar de manera interrelacionada, a saber: la Zona de Libre Comercio, el Arancel Externo Común y la Zona Monetaria Centroamericana, éste último de singular importancia y el cual, por cierto, no figura en otros esquemas de integración al menos desde la etapa inicial.

En relación con los dos primeros instrumentos, cabe destacar que tanto el programa de liberación de los aranceles intrazonales, como el arancel externo común respecto de terceros países, cuyo efecto conjunto configura en realidad una Unión Aduanera, se extienden con muy pocas excepciones a todos los derechos de importación en beneficio del comercio recíproco originario del territorio de las partes contratantes.

Por lo que respecta al mecanismo de creación de la zona monetaria centroamericana, el mismo está conformado por un sistema multilateral destinado a facilitar los pagos recíprocos en monedas nacionales de los Estados contratantes que se derivan de las operaciones comerciales, el cual opera por intermedio de la Cámara de Compensación Centroamericana.

Paralelamente, se aplican instrumentos destinados a la integración del sector agrícola, por ser éste la fuente principal de empleo, de generación del producto interno bruto y de exportaciones a terceros países; así como una estrategia de industrialización basada en un proceso de sustitución de importaciones provenientes de fuera de la zona, para lo cual se concertaron acuerdos de alcance subregional de promoción de la producción y de incentivos tributarios para el desarrollo industrial.

En el campo monetario y financiero, se han consolidado tres instituciones fundamentales: el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Sistema de Bancos Centrales Centroamericanos y la Cámara de Compensación Centroamericana.

El Banco fue creado en 1961 y tiene por finalidad el apoyo financiero y la promoción de toda clase de proyectos económicos, de infraestructura, agropecuarios e industriales, que impulsan la integración y el desarrollo equilibrado de las partes.

El Sistema de Bancos Centrales tiene por objeto la creación de la Unión Monetaria Centroamericana sobre la base de la coordinación y armonización de las políticas monetarias, cambiarias y crediticias de los Estados, en función de lo cual han sido creados el Consejo Monetario y el

cual se mantuvo durante la década de los 70, hasta el punto de que la proporción del comercio intrasubregional en las exportaciones totales de Centroamérica, pasó de 7,5% en 1960 a 27% en 1980, con lo cual el mercado común se convirtió en breve plazo en un factor determinante del crecimiento económico de América Central.

Por otra parte, la estructura del comercio intrazonal ha experimentado una verdadera transformación dado que la proporción de las manufacturas en el mismo ascendió de 19% al 86% en 1980, como consecuencia de una fuerte expansión del sector industrial que se ha traducido en creación de nuevas empresas particularmente productoras de bienes intermedios y metalmeccánicos, así como de bienes de consumo final.

Como otros logros importantes pueden mencionarse la construcción de la casi totalidad de la red vial centroamericana, que ha facilitado una reducción considerable de los fletes y tarifas, el aumento del turismo y de los flujos comerciales, la creación de la arteria regional de telecomunicaciones que entró en funcionamiento en 1971, los significativos avances en el plan de desarrollo energético y en la interconexión eléctrica, la creación de instituciones científico—tecnológicas de carácter subregional y los planes de capacitación de mano de obra, todo lo cual contribuye a fortalecer y profundizar el proceso de integración.

Situación actual

Actualmente, y como consecuencia de factores de diversa índole, el proceso de integración centroamericano atraviesa por una crisis, a pesar de los denodados esfuerzos de las autoridades del Mercado Común por encontrar soluciones a los problemas que impiden su normal funcionamiento, tanto en el ámbito institucional como en el económico.

En el plano institucional, la aplicación del Tratado General se ha visto afectada negativamente por crisis prolongadas y recurrentes, que han provocado altibajos en la participación efectiva de algunos Estados miembros. Al respecto pueden mencionarse la situación surgida a mediados de 1969 como consecuencia del conflicto entre Honduras y El Salvador que provocó la separación de Honduras hasta la firma del tratado de paz de 1980, así como los efectos negativos derivados de la situación política de Nicaragua, la cual derivó en 1978 en el cierre de la frontera con Costa Rica durante un año, lo cual trajo como resultado la paralización del tráfico comercial entre ambos países.

En el plano económico, se menciona el hecho de que el proceso de integración centroamericano no ha logrado superar las grandes desigualdades económicas existentes en la subregión, por lo que ha habido un aprovechamiento muy dispar de las ventajas del mercado ampliado, con

cos relacionados con lo que ha sido hasta ahora el esquema de integración económica más globalizante de nuestro continente, creado diez años después del Tratado General Centroamericano.

El Tratado de Montevideo de 1960 que instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), representó en su momento una excelente experiencia de aplicación, en el medio latinoamericano, de la teoría ortodoxa de la integración económica: propiciar la creación de comercio mediante la liberación progresiva de los obstáculos arancelarios no arancelarios, de manera de utilizar la ampliación del mercado como factor determinante de la asignación de los recursos productivos a escala regional.

Inicialmente, este Tratado estipulaba la formación de una zona de libre comercio en un período de 12 años, mediante tres mecanismos: un procedimiento de negociaciones periódicas para reducir gravámenes y restricciones al comercio que implicaban un compromiso de cada parte con las otras, establecimiento progresivo de una lista común con eliminación total e irreversible de gravámenes y, finalmente, acuerdos de complementación industrial que debían conducir a la liberalización del comercio de manufacturas y de productos intermedios en sectores claves previamente seleccionados. Además, se acordaron ventajas no extensivas en favor de los países menos desarrollados, es decir: Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

Esta zona de libre comercio debía ser el paso inicial hacia la conformación progresiva del mercado común latinoamericano, objetivo ulterior de la integración de América Latina ratificado posteriormente en el Tratado de 1980.

Posteriormente, se concretaron otros acuerdos que abarcaron áreas vitales como el transporte y la cooperación monetaria mediante el establecimiento, en 1965, de un sistema de créditos recíprocos y de compensación multilateral de pagos.

Evolución

Las negociaciones en los primeros años de vigencia del Tratado de Montevideo fueron tan rápidas y exitosas que incluso sobrepasaron el ritmo previsto en el propio convenio. Solamente durante las ruedas de negociaciones de los cinco primeros años fueron acordadas más de 9.000 concesiones referidas a casi todos los renglones del arancel de aduanas, pero afectando primordialmente sectores tales como la industria química y afines, maquinarias y productos metalme-cánicos, materiales y artefactos eléctricos, metales básicos y derivados, así como productos de origen agrícola.

El primer tramo de la lista común desgravada en su totalidad, aprobado en 1964, abarcó más del 25% del comercio intrasubregional y las listas de ventajas que favorecieron a Bolivia,

por artículos manufacturados cuya producción se mantenía amparada por una elevada protección arancelaria.

Por otra parte, el objetivo planteado de armonización de las políticas de comercio exterior que tenía como finalidad el establecimiento de reglas del juego claramente definidas para evitar la competencia desleal dentro del mercado ampliado, no fue cumplido a cabalidad, por lo que la apelación a las cláusulas de salvaguarda permitidas por el Tratado no se hizo esperar.

Sin embargo, la causa fundamental de la pérdida de dinamismo del proceso y de estancamiento en las negociaciones destinadas a continuar ampliándolo y profundizándolo fue, sin duda, la situación surgida en relación con los países de "mediano y de menor desarrollo económico relativo", los cuales se sintieron defraudados por la enorme disparidad en la percepción de los beneficios del proceso. En efecto, el mayor intercambio de bienes intermedios y finales favoreció a los países más desarrollados económicamente de la región, vale decir, Argentina, Brasil y México, los cuales pudieron aprovechar las desgravaciones en mayor grado y expandir en consecuencia, sus exportaciones en los sectores más dinámicos de la economía como, por ejemplo, papel, metalme-cánica, productos químicos, etc. Asimismo, fueron estos mismos países los que estuvieron en capacidad de suscribir la mayor parte de los 25 acuerdos de complementación industrial concertados en los primeros años.

Por otra parte, cabe destacar que un número significativo de concesiones pactadas no pudo ser aprovechado por ningún país, debido a que, o bien no existía producción, o el margen de preferencia no era suficiente para poder desplazar importaciones desde terceros.

Todos estos elementos hicieron crisis a finales del año 67 cuando no se pudo llegar a un acuerdo para completar la lista común, a la cual se debían incorporar productos que representaban el 50% del comercio intrazonal, los cuales, como era obvio, quedaron fuera del mercado ampliado, hecho éste aunado a la total paralización de las negociaciones en otros campos como, por ejemplo, en la armonización de políticas.

A comienzos de los años 70, se inició entonces un proceso de análisis de las dificultades surgidas, perfilándose dos tendencias contrapuestas: los países medianos y pequeños propugnaban formas más complejas de integración, mientras que los mayores fueron partidarios de una etapa de transición hasta lograr ese objetivo. Del primer grupo de países surgió, justamente, el Acuerdo de Cartagena.

Se arribó así, en 1972, a la suscripción del Protocolo de Caracas, modificadorio del Tratado, mediante el cual se aplazaba la decisión final sobre el futuro de la ALALC y se amplió en siete años, de 1973 a 1980, el plazo para el perfeccionamiento de la zona de libre comercio, adoptándose a tal efecto un plan de acción.

El mecanismo de mercado implicaba la formación de una Unión Aduanera mediante un programa de liberación automática anual e irreversible de los gravámenes y restricciones que afectaban al comercio recíproco, así como la instauración de un arancel externo común. Este proceso de formación del mercado ampliado subregional andino, protegido ante terceros, debía ser concluido en 1983.

El mecanismo de industrialización crecería por intermedio de programas de desarrollo de industrias nuevas en sectores claves previamente convenidos y programas de racionalización de industrias ya existentes pero que debían ser adaptadas a las nuevas condiciones de competencia. Esos sectores eran el químico, farmacéutico, petroquímico, metalmecánico, siderúrgico, automotriz, electrónico y de telecomunicaciones y fertilizantes.

El mecanismo institucional implicaba la armonización de políticas económicas y sociales con miras hacia el perfeccionamiento de una unión económica. Además de la armonización de las políticas existentes o de establecer otras nuevas en el campo comercial e industrial, se abarcaban el área de capitales, la tecnología, los regímenes agropecuarios y las relaciones con terceros países.

Evolución

El proceso de integración en el marco del Acuerdo de Cartagena experimentó un extraordinario dinamismo durante la década de los 70 y arrojó grandes resultados positivos para las economías andinas.

En primer lugar, como puede observarse en el cuadro N° 3, fue notorio el crecimiento y la diversificación del comercio recíproco, el cual se elevó de unos 100 millones de dólares en 1970 a 1.300 millones en 1980, con un predominio casi total de bienes manufacturados y semielaborados.

Cuadro N° 3
Grupo Andino: Exportaciones intrasubregionales
(en millones de dólares)

Año	Valor	Año	Valor
1970	112	1982	1.178
1973	217	1983	763
1976	645	1984	690
1978	700	1985	725
1980	1.300	1986	670

propios mecanismos del Acuerdo. La crisis internacional sólo ha venido a exacerbar una situación que se había gestado a mediados de los años 70.

Los factores que han incidido, en mayor o menor grado, en la aguda crisis por la que atraviesa la integración andina, pueden ser resumidos, entre otros, en los siguientes:

- a) Factores inherentes a la evolución de los propios mecanismos del Acuerdo, tales como:
 - desarrollo inconcluso y desequilibrado de la ampliación del mercado, como consecuencia de permanentes políticas proteccionistas de los países miembros, la no aprobación del arancel externo común y la paralización de las negociaciones para la armonización de los instrumentos de comercio exterior. En ausencia de mecanismos reguladores de la competencia, proliferan los incumplimientos de compromisos dando lugar a la paradójica situación de que las dos terceras partes del comercio que había sido desgravado se encuentran actualmente bajo restricciones para-arancelarias.
 - El estancamiento de la programación industrial a mediados de los 70, así como la insuficiencia y parcial ejecución de los programas que habían sido acordados, lo cual, a su vez, afectó seriamente a los países de menor desarrollo relativo en lo referente a compensar las diferencias en el grado de desarrollo y en la obtención de los beneficios derivados de la integración.
- b) Factores inherentes a la participación de los países en el proceso, tales como cambios radicales y frecuentes de política económica y ausencia casi total de la variable integración en los planes nacionales de desarrollo. Asimismo, los conflictos políticos y territoriales fueron también factores que afectaron negativamente la participación de algunos países.
- c) Factores inherentes al entorno externo, sobre todo, el surgimiento de una coyuntura internacional adversa en los años 80, diametralmente distinta a la que prevalecía cuando surgió el Grupo Andino, caracterizada por una mayor estabilidad en la economía mundial y una expansión extraordinaria del comercio internacional.

A comienzos de los años 80 se inició un proceso de discusión y análisis entre los países miembros y dentro de los órganos comunitarios destinados a encontrar soluciones en el marco del propio Acuerdo, lo cual no fue posible. Por ello, a partir de 1983, los países miembros adoptaron la vía de la reformulación jurídica del Acuerdo y se abrió un período de negociaciones en todos los ámbitos que condujo a la suscripción, en mayo de 1987, del Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena.

Cuarto, los nuevos enfoques implican acciones más decididas, tomando en cuenta las magladas experiencias para lograr la participación más efectiva o la reincorporación de los socios de menor desarrollo económico relativo en los beneficios de la integración.

Quinto, los nuevos enfoques rescatan y revalorizan el concepto de la cooperación regional, es decir, de una integración que abandone los enfoques tradicionales y tienda a crear nexos de interdependencia entre los países aún sin relación directa con la política comercial.

Teniendo esos objetivos en mente, los nuevos enfoques adoptados a partir de 1980 presentan, entre otras no menos importantes, las siguientes características:

a) La actual ALADI, en contraste con la antigua ALALC, representa un esquema abierto sin obligaciones sometidas a plazos y con mayor flexibilidad en cuanto a las modalidades y clases de acuerdos que pueden adoptarse en su marco. Es más un convenio de cooperación amplia en el área del comercio y sus instrumentos que un modelo de integración ortodoxo. Al amparo de este novedoso Tratado ha sido posible concertar acuerdos de tipo regional donde participan todos los once miembros, o parciales, es decir, entre dos, tres o más socios, sobre la base de los intereses específicos de las partes, que posteriormente pueden ser abiertos a otros socios, e incluso, a terceros países no miembros de la ALADI, para su multilateralización negociada. Un ejemplo de esto son los acuerdos con países centroamericanos.

Por otra parte, las negociaciones que se realicen deben basarse en fórmulas para preservar un equilibrio razonable en las transacciones económicas y contemplan tratamientos diferenciales sobre la base de tres categorías de países conforme a sus características económico—estructurales, para ser aplicados en toda clase de convenios que se suscriban.

b) Los recientes acuerdos suscritos entre Brasil y Argentina, y entre cada uno de estos países y Uruguay, constituyen una novedosa conjunción de esfuerzos de integración y cooperación para lograr objetivos concretos dentro de la política expresa de impulsar la creación del mercado común latinoamericano.

Se estableció, primero, el Programa de Integración y Cooperación Económica entre los dos países, anunciándolo como una primera etapa de un proceso progresivo y más profundo de integración, sobre la base de los siguientes principios: aplicación gradual, etapas anuales de negociación, ejecución y evaluación, en función de lo cual se constituyó una Comisión de Ejecución encabezada por ministros que realizará reuniones de trabajo cada seis meses y propondrá directamente a los dos presidentes las medidas necesarias para hacerlo más eficiente. Por ello, lejos de ser compulsivo, el Programa contiene normas de flexibilidad que permiten ajustes en el tiempo. En cada etapa, se desarrollarán proyectos integrales en todos sus aspectos que estimulen la integración intersectorial y el intercambio por grandes sectores mediante la expan-

- En cuanto a los **mecanismos de mercado**, se establece un régimen de comercio administrado de carácter transitorio para aquellos productos sensibles y sometidos a restricciones, con el propósito de reactivar el intercambio. Asimismo, se modifican los plazos relacionados con el programa de liberación comercial, haciéndolos más realistas y flexibles. Se perfecciona el sistema de salvaguardias mediante una nueva cláusula y se define la situación de Bolivia y Ecuador en relación con la liberación comercial.
- Por lo que respecta a la programación industrial, se establecen tres nuevas modalidades que amplían y enriquecen este campo de acción: **programas de integración industrial**, destinados a promover nuevas industrias con la participación de por lo menos cuatro países; **convenios de complementación industrial**, orientados a propiciar la especialización de determinadas producciones entre dos o más países, mediante modalidades de la actividad empresarial como son: acuerdos de mercado, coproducción, subcontratación y operaciones conjuntas de comercio exterior; así como **proyectos de integración industrial** que estimulen la cooperación comunitaria para producir bienes específicos o familias de bienes.
- De particular relevancia es la incorporación de un mecanismo de **cooperación económica y social**, mediante el cual se plantean acciones en campos tales como el de la tecnología, recursos naturales, turismo, servicios, desarrollo social, integración fronteriza y comunicación social.
- Desarrollo de un programa agropecuario en función de lograr la seguridad alimentaria a nivel subregional, para consolidar y profundizar los avances logrados.
- El Protocolo contempla también modificaciones, e incluso derogaciones, de algunas de las decisiones adoptadas anteriormente, con el propósito de adaptar el proceso de integración a las circunstancias actuales.

Finalmente, creemos pertinente hacer resaltar el papel que le corresponde jugar al Sistema Económico Latinoamericano (SELA), organismo de carácter regional que, por definición, es al cual le corresponde promover la unidad, la cooperación y la integración a nivel de los 26 Estados que lo integran. Por ello, consideramos que estos nuevos enfoques de cooperación e inte-