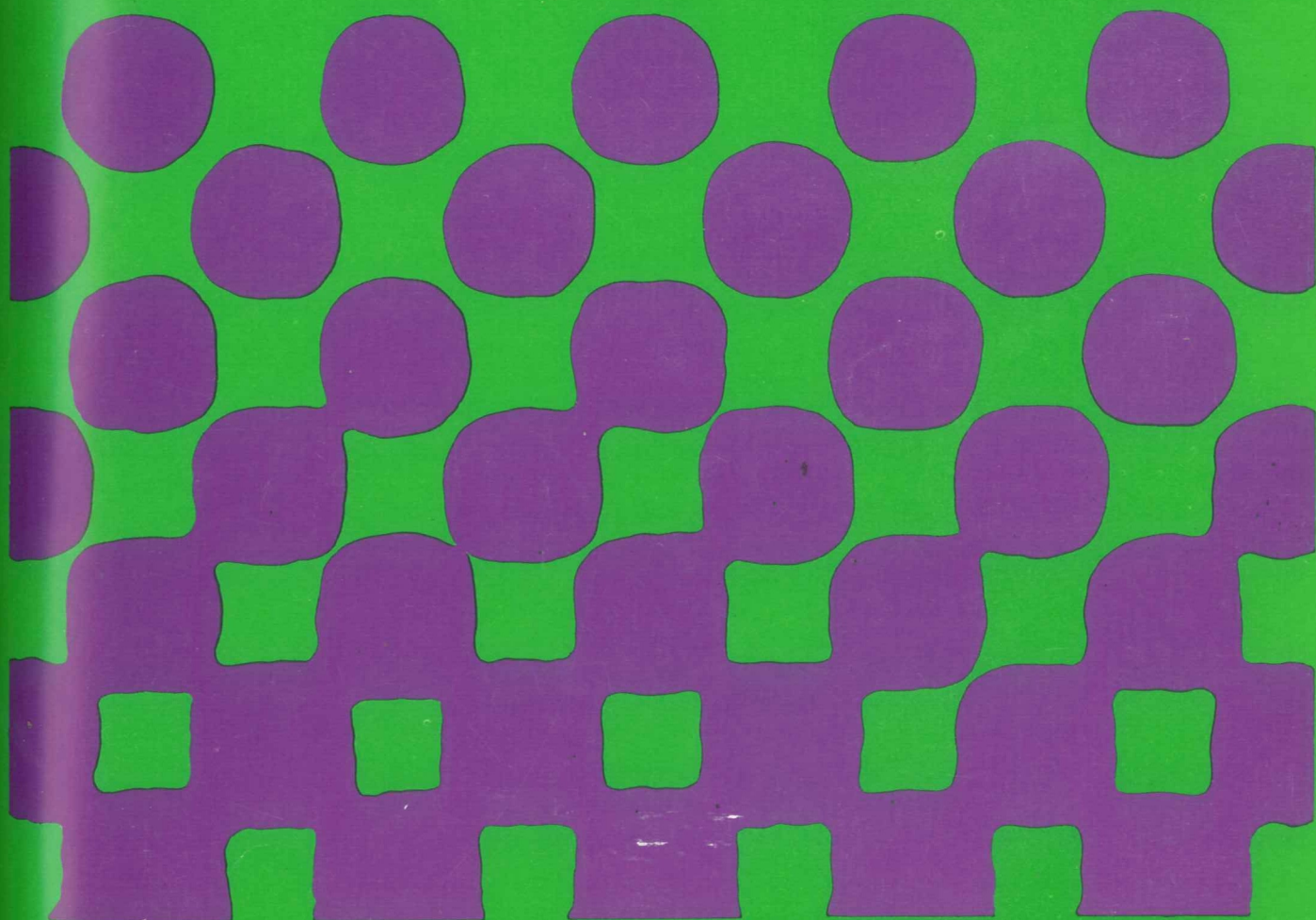


Integración latinoamericana

126

**Cambios en el contexto
internacional y opciones
latinoamericanas**

revista mensual
del intal
agosto 1987
año 12



integración latinoamericana

revista mensual
del intal

agosto 1987
año 12, n° 126

Director
Juan Mario Vacchino

Comité Editorial Asesor
Martín Arocena
Eudes Bezerra Galvão
Alfredo Fuentes
Guillermo Ondarts
Eliana Prebisch
Eugenio O. Valenciano
Alberto Zelada Castedo

Edición - coordinación
Clara Ginzburg

Instituto para la
Integración de América
Latina (INTAL), Esmeralda 130,
1035 Buenos Aires,
República Argentina

Hecho el depósito de ley 11.723

Registro Nacional de la Propiedad
Intelectual n° 73449

AG-ISSN 0325-1675

editorial	Cambios en el contexto internacional y opciones latinoamericanas	1
estudios	La inserción de América Latina en la economía mundial: ¿integración "pasiva" o "activa"?, por Klaus Esser	3
	La integración latinoamericana y la técnica, por Salvador Lluch	17
	Momentos claves en la historia de ALALC-ALADI, por Juan Mario Vacchino	26
comentarios	La nueva hora de América Latina, por Alfonso Grados Bertorini	39
información		
américa latina	Grupo Andino	48
	SELA	49
	Mercado Común Centroamericano	50
	Comunidad del Caribe	50
	Asociaciones	51
	Países	51
el mundo		53
actividades del intal		56

Momentos claves en la historia de ALALC-ALADI*

Juan Mario Vacchino**

Resumen

Para que un proceso de integración económica entre países latinoamericanos pueda prosperar y alcanzar sus metas se requiere que se cumplan diversas condiciones: las que suponen la resolución favorable de aquellas cuestiones que constituyen las fuentes del conflicto y el estancamiento en los procesos de integración de la región. Las referidas condiciones son: en primer término, la integración debe tener un papel significativo dentro de las políticas nacionales de desarrollo de los países participantes; en segundo término, el modelo de integración utilizado debe concordar con las condiciones estructurales de la realidad; en tercer término, se deben adoptar principios y políticas eficientes que permitan corregir el impacto negativo de las disparidades y heterogeneidades de los conjuntos nacionales sobre el proceso de integración.

Las cuestiones básicas evocadas han estado presentes, con un peso e influencia determinantes, en tres momentos claves del desarrollo de ALALC-ALADI; esto es, la etapa de su gestación a fines del decenio de 1950; la fase de la transformación de ALALC en ALADI, y la etapa actual, que coincide con la creciente democratización del continente y el agravamiento de los efectos de la crisis económica internacional.

Desde 1982, los países de la región están inmersos en la más intensa y dolorosa crisis económica del último medio siglo, que afecta severamente el comercio intrazonal. A partir de este punto crítico, los gobiernos latinoamericanos revalorizaron, en forma creciente, el papel del mercado regional para aumentar las exportaciones y propender a la modernización acelerada de las estructuras económicas y tecnológicas de la región. En tal sentido, por ser el Tratado de Montevideo 1980 conceptualmente abierto y flexible, es posible lograr la reorientación de la ALADI para enfrentar los acuciantes problemas actuales y resolver positivamente los conflictos mencionados, mediante una mejor adecuación del esquema a la realidad, aceptando el desarrollo de su programa de integración con varias velocidades y reduciendo el número de países participantes por cada tipo de acción para disminuir el impacto de sus disparidades y heterogeneidades.

Fruto de esta revitalización de la idea de la integración latinoamericana son las dos líneas de actuación que se ponen en práctica en la ALADI: por un lado, el lanzamiento y la instrumentación de la "Rueda Regional de Negociaciones" y, por el otro, la celebración de acuerdos de complementación

por pares o grupos de países, como los celebrados por Uruguay con Argentina, Brasil y México y por Argentina y Brasil entre sí.

El problema inmediato no consiste tanto en optar por los mecanismos de acción multilaterales o bilaterales, sino en establecer vinculaciones entre unos y otros, de modo tal que se renueve el perfil operativo de los esquemas de integración. El logro de tal compatibilización es necesario pues, aun cuando se considere que las acciones parciales —por pares o grupos de países— son las únicas que se pueden desarrollar significativamente en forma inmediata, a mediano plazo se requiere establecer las bases para una mayor articulación e interdependencia a escala regional. En ese sentido, los programas adoptados por el Consejo de Ministros de la ALADI en marzo de 1987, si se ejecutan efectivamente, se orientan en la dirección correcta: la de generar ese sistema latinoamericano con relación al comercio y los pagos.

1. Antecedentes

Después de la Segunda Guerra Mundial, en casi todas las regiones del planeta, se pudo observar la elaboración y ejecución de proyectos integracionistas que, en forma más o menos ambiciosa y cubriendo prácticamente todas las modalidades de integración económica regional, pretendían avanzar con diversa fortuna por el camino de la interdependencia y la solidaridad recíprocas.

América Latina no estuvo al margen de esta modalidad de internacionalización de la vida económica y social. Por el contrario, a medida que avanzaba el decenio de 1950, en todos los confines de América Latina surgieron movimientos y proyectos que abarcaron toda la geografía latinoamericana y exploraron el fenómeno integracionista desde diversas ópticas. En cierto sentido, los países latinoamericanos respondían así a un llamado que surgía del fondo de la historia: no había sido posible evitar la fragmentación institucional del continente y, por lo tanto, se imponía la tarea de integrarlo económica, política y culturalmente en una patria de repúblicas.

La idea de la unidad regional —objetivo de largo plazo— y la integración económica —uno de sus principales medios— aparecen como una constante en el pensamiento de los latinoameri-

canos y en las manifestaciones políticas de los gobiernos a lo largo de las tres últimas décadas. Una y otra se plasmaron en organizaciones, asociaciones e instituciones de variado tipo que expresan y representan una red de interacciones solidarias en expansión. Sin embargo, estamos muy lejos todavía de haber logrado conformar un aceptable y consolidado sistema latinoamericano de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales.

Cabe entonces preguntar por qué avanzamos tan lentamente hacia la constitución de ese sistema regional y, además, con prolongados períodos de estancamiento durante los cuales se habla, no sin razón, de una crisis general de la integración latinoamericana o, más precisamente, de los esquemas que se utilizan para formalizarla e instrumentarla. Esta marcha, débil y fragmentada, pone de manifiesto tanto la magnitud de los obstáculos por vencer como la extrema fragilidad de los instrumentos con los que se pretende lograr la unidad latinoamericana. En estas condiciones no pueden sorprender las voces que se escuchan enunciando criterios alternativos que tienden a desplazar, si no a eliminar, a la integración económica como medio de realización de ese gran objetivo.

Los conflictos y obstáculos que frustraron las aspiraciones de los latinoamericanos en materia de integración económica son muchos, importantes y de variada naturaleza. Estimo, sin embargo, que se pueden identificar tres grandes cuestiones que deben ser resueltas favorablemente si se desea avanzar por el camino de la integración económica regional. Un primer tipo de problemas surge del papel secundario y subordinado de la integración en la realidad, que depende, esencialmente, del rango y la significación que ella tiene en las políticas nacionales de desarrollo; un segundo tipo de problemas se relaciona con la falta de correspondencia entre el modelo utilizado y las condiciones estructurales de la realidad; un tercer tipo de problemas resultan del impacto de las heterogeneidades y disparidades de los conjuntos nacionales sobre el esquema de integración. Como gran telón de fondo, que condiciona razonamientos y posibilidades, existe un problema fundamental: la integración latinoamericana para hacerse realidad debe superar los automatismos de un sistema internacional estructurado sobre la base del predominio de las relaciones asimétricas entre el centro y la periferia. En consecuencia, como fenómeno "a contracorriente", la integración latinoamericana no se puede desarrollar sin decisiones políticas cruciales que definan y renueven sus objetivos y condiciones, que deben ser complementadas, pero no sustituidas, por acciones específicas de sus protagonistas directos que transformen las metas en hechos concretos.

La historia de la ALALC-ALADI es muy rica en testimonios de los variados problemas que están implicados en las relaciones poco armoniosas, y a veces conflictivas, entre teoría y práctica, fines y medios, deseos y realidad. Nos interesa, pues, ayudar a desentrañar las razones que no permitieron materializar la voluntad y vocación integracionistas que condujeron a la firma

de los tratados de Montevideo por once países de la región que representan, en conjunto, cerca de 95% de la población, el territorio y la producción de América Latina; vale decir, un proyecto de alcance continental por su base material y humana y por sus aspiraciones.

Para ello, procuraremos explicar cómo se presentan y articulan entre sí las cuestiones básicas que hemos identificado en tres momentos o etapas claves del desarrollo de la ALALC-ALADI: la etapa de su gestación, a fines del decenio de 1950; la fase de su transformación de ALALC en ALADI, a fines de los años de 1970, y el momento actual, que coincide con la creciente democratización del continente y el agravamiento de las consecuencias de la crisis económica internacional.

2. La creación de la ALALC

Es obvio que la ALALC se pudo establecer porque, en el balance global de las tres cuestiones básicas identificadas, los aspectos positivos superaban a los negativos. Al observar retrospectivamente, más que esta comprobación global, interesa examinar de qué modo se producía ese resultado; es decir, cuáles eran los factores que se alineaban en sus polos positivo y negativo en los tres aspectos cruciales antes mencionados. Ello nos parece necesario para explicar los desacoples, las fracturas y las limitaciones del proceso de integración económica regional que se iniciaba.

2.1. Rango y significación de la integración en las políticas nacionales

En primer lugar, como bien lo apuntó Miguel Wionczek,¹ se llegó a la suscripción del Tratado de Montevideo 1960, en buena medida, porque los países latinoamericanos no participaban de manera equitativa en la expansión del comercio mundial. Como es bien conocido, después de la Segunda Guerra Mundial, bajo la dirección y con el impulso de Estados Unidos, se dieron pasos firmes y exitosos hacia la reorganización de la economía mundial, cuyas pautas institucionales básicas quedaron establecidas en los acuerdos de Bretton Woods (1944). Lamentablemente, la participación de América Latina en el prolongado período de crecimiento de la economía y del comercio mundiales que se inició entonces fue muy limitada.

Por el contrario, las favorables condiciones del comercio exterior latinoamericano durante la inmediata posguerra, exteriori-

* Ponencia presentada en el "Primer Seminario Latinoamericano de Reconversión Industrial", Ixtapa, México, 21 al 24 de junio de 1987.

** Director del INTAL.

¹ Wionczek, Miguel. "La historia del Tratado de Montevideo", en Wionczek, Miguel, *Integración de América Latina. Experiencias y Perspectivas*, México, F.C.E., 1964, pág. 5.

zadas en una sostenida demanda de sus productos básicos y un satisfactorio nivel de precios, cambiaron considerablemente durante la década de 1950. El lento crecimiento de las exportaciones y el deterioro de la relación de intercambio debilitaron la capacidad de compra externa y alentaron a la mayoría de los países latinoamericanos, aunque en distinto grado, a internarse por el camino de la industrialización sustitutiva de importaciones. Este estrangulamiento externo, surgido de los desequilibrios del comercio con los países industrializados, habría de servir de impulso a los planes integracionistas que prometían superarlo por la vía de la expansión del comercio recíproco y de la complementación industrial, accediendo a una nueva fase en el proceso de crecimiento en la que la sustitución de importaciones se debía verificar a escala regional.

En segundo lugar, y si bien en general en la región predominaban la desconexión y el aislamiento recíprocos, durante la Segunda Guerra Mundial aumentaron en número e importancia, especialmente entre los países del Cono Sur, los acuerdos bilaterales de comercio y de pagos. De este modo, se había logrado expandir y diversificar el comercio intrazonal, que llegó a representar, en 1954, el 11% del comercio total. Empero, no se pudo evitar el surgimiento de diversos desequilibrios en las relaciones entre pares de países que producían el congelamiento y la subutilización de los saldos en moneda de cuenta de los acuerdos de pagos vigentes. Fue entonces cuando se comenzó a buscar la solución al problema en alguna forma de multilateralización de las relaciones comerciales entre los países del área.²

En consecuencia, la marcha hacia la integración estuvo determinada por el juego de diversos factores: por un lado, como respuesta a los problemas del estrangulamiento externo al desarrollo latinoamericano y a la saturación del proceso de sustitución nacional de importaciones y, por el otro, por la necesidad de resolver los problemas creados por la red de convenios bilaterales de comercio y de pagos entre los países del Cono Sur.

2.2. Adecuación del modelo a la realidad

La fórmula que había propuesto la CEPAL para iniciar un proceso gradual y progresivo de integración latinoamericana se asentaba sobre tres conceptos básicos: preferencia comercial, reciprocidad y compensación multilateral en los pagos.³ Sin embargo, durante el desarrollo de las negociaciones intergubernamentales,

mentales, la fórmula de la preferencia comercial latinoamericana —que no era compatible con la filosofía liberal que predominaba en el sistema internacional que consagraba, como principio general, la aplicación incondicional y automática de la cláusula de la nación más favorecida— fue sustituida por la de la zona de libre comercio, una de las dos excepciones admitidas por la regla XXIV del GATT. En el caso de la ALALC, la zona de libre comercio se perfeccionaría gradualmente en un período de 12 años, al final del cual quedaría liberado lo esencial del intercambio intrazonal mediante la eliminación de los derechos de aduana, otros gravámenes a la importación y las restricciones de todo orden que se aplicaban al comercio entre los Estados miembros.⁴

En este punto, cabe preguntar por qué se prefirió la fórmula de la zona de libre comercio sobre la de la unión aduanera. En mi opinión, esta elección se relacionaba con las dificultades de establecimiento y administración de uno y otro modelo y con los limitados alcances y compromisos que los países participantes estaban dispuestos a asumir. Por una parte, la zona de libre comercio, que no coartaba la libertad de cada país para manejar su arancel, aparecía como un instrumento más dúctil y sencillo para regular la transición desde el proteccionismo comercial y la acción económica aislada hacia métodos multilaterales de intercambio y cooperación. En última instancia, podía servir para evitar críticas y represalias por las otras partes contratantes del GATT, entre las que se contaban los principales socios comerciales de cada uno de los países de la ALALC. Se asumía un cierto riesgo, pues, si en definitiva no se lograba su perfeccionamiento al cabo del período de transición, se desembocaría en una zona de preferencias comerciales que no era aceptada internacionalmente. Sólo dos décadas después, en la Ronda Tokio del GATT por la vía de la denominada "cláusula de habilitación" se reconoció el derecho de los países en desarrollo a llevar a cabo arreglos preferenciales destinados a estimular el comercio y la llamada "cooperación horizontal".⁵

Por otra parte, la zona de libre comercio se adaptaba sin mayores dificultades al papel secundario reservado a la integración regional en las políticas nacionales de desarrollo, trazadas en función de dos órdenes primarios y prioritarios: la realidad y los intereses nacionales y el grado de inserción de cada país en el sistema internacional. La fórmula adoptada evitaba asumir compromisos que condujeran a ceder y/o compartir colectivamente alguna parte del poder nacional de decisión; ello podría explicar también las limitadas facultades de sus órganos y, con carácter más general, la ausencia de toda forma, por más embrionaria que fuera, de organización comunitaria.

⁴ Véase Wionczek, Miguel, ob. cit., págs. 63-75.

⁵ Véase Barrero, Josefina, "La ALADI en el proceso de integración de América Latina", *Comercio Exterior*, Bogotá, INCOMEX, septiembre de 1984, págs. 8-10.

Una apreciación complementaria y corroborante surge del arsenal de instrumentos previsto, caracterizado por su carácter global y comercialista, en el que no se asignaba ningún espacio significativo a los mecanismos de acción estructural. Como es de rigor señalarlo, el Tratado de Montevideo 1960 perseguía la expansión de los intercambios comerciales mediante el empleo de un mecanismo principal, el programa de liberación, que respondía en lo fundamental al punto de vista ortodoxo que lo sustentaba; así, por ejemplo, el establecimiento de un plazo de perfeccionamiento, la existencia de metas cuantitativas periódicas de desgravación, la igualdad de obligaciones para todas las partes contratantes, la cláusula de mayor favor aplicable en forma automática e incondicional. Como rasgo específico del programa de liberación se incluía la negociación diferencial producto por producto. Esta forma de negociación, lejos de facilitar la instauración del mercado ampliado disminuyendo los sacrificios de la adaptación, sirvió en realidad para que cada país pudiera regular el ritmo y el alcance del proceso de integración, y evitar así que los intereses de los grupos económicos nacionales, acostumbrados a un proteccionismo excesivo, sufrieran los efectos del mercado unificado. Ahora bien, cuando en un modelo comercialista de integración no se otorga a la competencia el papel que le corresponde como regulador principal del mercado, se debe concluir que los participantes nunca pensaron seriamente en recorrer todo el camino que lleva hasta el logro del objetivo fijado.⁶

En cuanto a los acuerdos de complementación por sectores industriales, que preveía el Tratado de Montevideo con miras a lograr un mejor aprovechamiento de los factores de producción, no eran sino mecanismos auxiliares para acelerar el programa de liberación. Pero, claro está, esta función no tiene demasiados puntos de contacto con la problemática del desarrollo regional, a la que siempre estuvo vinculada la integración. En esta perspectiva, para que la integración hubiera sido una alternativa válida para enfrentar los aspectos estructurales del subdesarrollo y la dependencia, era necesario que el proyecto de integración contemplara expresamente instrumentos y mecanismos idóneos para la acción estructural. Obviamente, el solo hecho de poseerlos no garantiza de por sí el logro de los objetivos perseguidos, pero es también cierto que si se carece de mecanismos e instrumentos con una dimensión estructural, muy difícilmente se pueda contribuir a solucionar problemas de esa naturaleza.

2.3. Heterogeneidades y disparidades de la realidad regional

Las experiencias integracionistas en América Latina se iniciaron con escaso grado de homogeneidad en todos los niveles

⁶ Véase más detalles en Vacchino, Juan Mario, *Integración Latinoamericana. De la ALALC a la ALADI*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1983, págs. 58-62 y 65-83.

—comunicación recíproca, similitud estructural, convergencia de intereses y políticas—, o sea, en malas condiciones desde el punto de vista de la teoría de la integración, que reconoce a la homogeneidad como una de sus leyes básicas. El principal factor de homogeneidad, puramente negativo, estaba dado por el tipo de inserción en la economía mundial, y si bien esto podía alentar el comienzo del proceso, no podía en modo alguno garantizar su éxito, éxito que se debía expresar por la capacidad del proyecto para transformar la baja homogeneidad inicial en una homogeneidad generalizada.

La ALALC no fue rica en medidas diferenciales, acordes con la magnitud e importancia relativa de sus países miembros. Apenas si se establecieron algunas medidas en favor de los países menos desarrollados de la zona, a los cuales era indispensable otorgar un tratamiento más favorable, que les permitiera hacer frente a los compromisos derivados del programa de liberación sin daño para sus economías. Las debilidades del régimen diferencial previsto dan la razón a Germánico Salgado, cuando sostenía que al crearse la ALALC no existía ni la voluntad política ni el conocimiento que se requerían para idear y poner en marcha un mecanismo compensador de las heterogeneidades estructurales de las partes y que fuera suficiente y adecuado a la fórmula de integración empleada.⁷

Por lo demás, los países participantes tuvieron objetivos distintos que no pudieron ser conciliados por la Asociación. Por un lado, los países más grandes se contentaban con las perspectivas ofrecidas por la expansión de sus exportaciones no tradicionales, favorecidas por las reducciones arancelarias negociadas; por el otro, los países medianos y pequeños requerían; infructuosamente, la adopción de medidas y compromisos no comerciales para desarrollar sus estructuras industriales y beneficiarse de las ventajas del mercado ampliado.

2.4. Evaluación y alternativas

Como es ampliamente conocido, el proceso de integración a través de la ALALC, después de un comienzo auspicioso que duró algo menos de un lustro, entró en un largo período de estancamiento. En diversos foros y debates se identificaron, entre otros, los siguientes factores causales.⁸

En primer lugar, las metas previstas en el Tratado de Montevideo en cuanto a la liberalización del comercio zonal y en lo referente al logro de un desarrollo equilibrado y una distribución

⁷ Véase Salgado, Germánico, "El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad", *Revista de la CEPAL*, N° 7, abril de 1979, pág. 129.

⁸ Véase el informe final del Seminario del INTAL: "La reestructuración de la ALALC", y un resumen de las intervenciones de los participantes, en *Integración Latinoamericana*, N° 42, diciembre de 1979, págs. 5-10 y 11-27, respectivamente.

equitativa de los beneficios del proceso no eran viables. En cambio, sí se aceptaba que se había logrado un sustancial incremento de las corrientes comerciales entre los países miembros de la ALALC y su diversificación, como consecuencia de una creciente incorporación de productos manufacturados.

En segundo lugar, los acuerdos de complementación industrial, más que a promover una creciente complementación y diversificación de las economías de los países miembros, se convirtieron, en la práctica, en simples mecanismos de desgravación arancelaria utilizados en la mayoría de los casos por filiales de empresas transnacionales para lograr una mayor racionalización de las producciones y de las ventas en los diferentes mercados nacionales en los que actuaban.

En el mismo sentido, los mecanismos previstos en el Tratado y los que se adoptaron en sucesivas resoluciones no resultaron suficientes para lograr una participación creciente de los países de menor desarrollo relativo en el comercio intrazonal y en los beneficios que se obtenían del mismo. Las listas de ventajas no extensivas, a pesar de que se incluyeron en ellas más de 7.000 concesiones, fueron escasamente utilizadas como consecuencia de la incapacidad estructural de esos países para desarrollar actividades destinadas a competir con las de otros países del área que tenían similares actividades en sus propios territorios. Tampoco las concesiones otorgadas tuvieron condiciones de estabilidad como para propiciar el desarrollo de industrias destinadas a la exportación en los países de menor desarrollo relativo.

La insatisfacción con los resultados y la incapacidad de la Asociación para adoptar mecanismos correctores de los desequilibrios y desarrollar políticas estructurales condujeron a los países andinos a intentar un proceso autónomo de integración que toma cuerpo y expresión en el Acuerdo de Cartagena, suscrito en mayo de 1969. En ese instrumento se sustituye el enfoque comercialista por una estrategia estructural, que extiende los alcances del proceso de integración del plano de los intercambios al de las inversiones y políticas económicas y de los aspectos comerciales a los sociales, culturales e institucionales.⁹

En tercer lugar, el objetivo central del Tratado de Montevideo 1960 —la constitución de una zona de libre comercio— no era compatible con las heterogeneidades en el grado de desarrollo relativo que presentaban las economías del área y con la diversidad e inestabilidad de las políticas económicas de los países miembros. Para que la competencia —factor esencial de una zona de libre comercio— operara con eficacia era necesario que se dieran condiciones mínimas de homogeneidad en el grado de desarrollo y en el de armonización de las políticas económicas,

que no se verificaban en la región. Por el contrario, como el funcionamiento del sistema internacional seguía siendo fundamental para la fijación del nivel de actividad y la elección de las estrategias y políticas nacionales de desarrollo, el proceso de integración no podía cumplir la función anticíclica que se le atribuía y, en consecuencia, el comercio zonal, paradójicamente, tendía a acompañar el nivel de actividad de las economías nacionales, con independencia de los compromisos integracionistas contraídos.

En suma, en uno de esos frecuentes episodios curiosos que registra la historia, tal como lo advierte Gustavo Magariños, "incumplido el compromiso de la lista común y vencido el nuevo plazo establecido por el Protocolo de Caracas, sin que se llegara a la conformación de la zona de libre comercio, la ALALC pasó a constituirse en una simple zona de preferencias comerciales. Pero no se trató, como sería deseable, de preferencias generales que abarcasen el universo arancelario y que, por lo tanto, hiciesen más competitivas las producciones zonales frente a los similares de los países de fuera del área. Por el contrario, se formó una zona preferencial de carácter limitado que benefició selectivamente el comercio intrazonal de determinados productos, parceló casi al infinito el ámbito geográfico de su aplicación... y determinó una caótica asimetría de los márgenes de preferencia".¹⁰

3. Transformación de la ALALC en la ALADI

Mientras el Grupo Andino intentaba la superación de la crisis por la profundización del proceso, la transformación de la ALALC en la ALADI, fruto del compromiso entre posiciones divergentes, resultante de realidades nacionales diferentes en cuanto a ideología, inserción internacional, intereses, etcétera, intentaba la adecuación del esquema a la realidad. La flexibilidad y el pragmatismo surgirían como las características dominantes del nuevo modelo de integración; la Asociación pasaría a ser, tal como se había planteado veinte años antes, una organización de integración y cooperación basada en un sistema preferencial para el comercio zonal, que aceptaba la concertación de acuerdos de alcance parcial de variada índole y que debía servir como foro para lograr, mediante negociaciones, la multilateralización y convergencia progresiva de las acciones parciales.

¿Cómo apreciar el Tratado de Montevideo 1980 frente a las cuestiones básicas que estamos analizando?

¹⁰ Magariños, Gustavo, ob. cit., págs. 19-20.

3.1. Cambios en rango y significación en las políticas nacionales

Desde mediados de la década de 1960, los principales países latinoamericanos comenzaron a participar más intensamente en una economía internacional en desarrollo, lo que atenuó e incluso hizo olvidar el agotamiento del modelo de crecimiento de los países latinoamericanos. La vigorosa expansión de la demanda externa permitió que el producto territorial de América Latina creciera durante ese decenio a la alta tasa de 6% anual, para elevarse en el lustro siguiente hasta casi 7% anual. En esos años de auge, ciertos sectores latinoamericanos tuvieron la ilusión de haber superado el estrangulamiento externo, límite tradicional del proceso de crecimiento de la región, sin necesidad de asumir nuevos compromisos integracionistas, mirados siempre con recelo por los gobiernos latinoamericanos y por los principales grupos de intereses internos y externos.

En forma paulatina, los países latinoamericanos fueron reemplazando el "desarrollismo" de la década de 1950 y primera mitad de la siguiente, favorable en general al desarrollo del mercado regional y la profundización del proceso de integración, por un "aperturismo" practicado con diferentes intensidades y características. La estrategia aperturista de entonces no concebía a América Latina como un espacio de solidaridad, objeto y condición de un proceso integrativo de largo aliento, sino como un mercado exterior —y más precisamente como una parte del mercado mundial— en el que se podían desarrollar diversas líneas de exportación sobre la base de políticas nacionales de promoción. De hecho, mientras las negociaciones comerciales en la ALALC estaban completamente estancadas y los productos negociados bajaban su participación de más de 87% a menos de 41% en 1977 y a sólo 30% en los comienzos del decenio de 1980, el comercio intrazonal continuaba su expansión en respuesta a aquellos incentivos nacionales y a otras ventajas acordadas bilateralmente por los países miembros.

Durante la fase de transformación de ALALC en ALADI, en la estrategia de los países latinoamericanos predominaba la combinación entre desarrollo nacional y mercado mundial, sin advertir suficientemente la naturaleza y la magnitud de los cambios que se verificaban a nivel internacional, lo que demoraba la adopción de políticas de ajuste y la redefinición de nuevas estrategias de desarrollo, aletargados por el financiamiento fácil y el endeudamiento creciente. En esta perspectiva, no es extraño que los países latinoamericanos prefirieran limitar sus compromisos en la región y conservar su poder de decisión para continuar privilegiando sus relaciones con el centro del sistema mundial. Por lo tanto, los cambios introducidos al reformular el modelo de integración obedecieron tanto a una percepción realista y pragmática de las fallas insalvables de la ALALC, como a las condiciones predominantes en la época de gestación de la ALADI, que asignaban a la integración una baja prioridad en la formulación de las políticas nacionales internas y externas.

3.2. Adecuación del modelo a la realidad

El Tratado de Montevideo 1980 se propone establecer un "área de preferencias económicas", como una etapa intermedia conducente, según se manifiesta, a un mercado común regional. Más allá de las diversas indefiniciones del esquema, es evidente que se trata de una modalidad que pretende sumar el mayor número posible de interacciones comerciales y de otro tipo dentro de la región que permitan, eventualmente, generar un sistema económico latinoamericano. Desde luego, como esquema pragmático y flexible, no contiene compromisos firmes ni plazos perentorios y entre sus medios de acción se combinan elementos específicos de los modelos de integración con otros que son característicos de la cooperación multinacional.

El Tratado enumera tres tipos de instrumentos: la preferencia arancelaria regional, los acuerdos de alcance regional y los acuerdos de alcance parcial. Estos medios de acción son de naturaleza y contenido diferentes: en primer término, se encuentran los mecanismos de alcance regional como la preferencia arancelaria regional, expresamente individualizada, y los acuerdos de alcance regional, definidos en su condición —son aquellos en los que participan todos los países miembros— pero indeterminados en su contenido y, en segundo término, los acuerdos de alcance parcial, que sirven para instrumentar acciones de variada naturaleza, por pares o grupos de países, a los cuales se limitan sus efectos. Sin embargo, se debe propender a su multilateralización progresiva, previa negociación, respecto de los demás países miembros. Los acuerdos de México y Santo Domingo, en materia monetaria y de pagos, son ejemplos de acciones de alcance regional, en tanto la renegociación del llamado "patrimonio histórico" de la ALALC dio origen a los primeros acuerdos de alcance parcial. Éstos en rigor, pueden asumir diversas modalidades y contenidos: pueden ser comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio, de cooperación científica y tecnológica, de promoción del turismo, de preservación del medio ambiente y adoptar otras formas que definan los países.

3.3. Tratamiento de las heterogeneidades y disparidades

La otra gran vertiente de frustraciones y limitaciones para el proceso de integración está determinada por los problemas que derivan de las heterogeneidades y disparidades existentes en la región. Indudablemente, la insatisfacción por los resultados, una de las causas más frecuentes de estancamiento y crisis de los procesos de integración en nuestra región, encuentra uno de sus hechos explicativos más importantes en la diferente capacidad de los países participantes para servir de asiento a las nuevas industrias y, con alcance más general, para aprovechar las oportunidades de inversión, comercio y producción que proporciona el mercado ampliado.

⁹ Véase Vacchino, Juan Mario, *Integración económica regional*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1981, págs. 532-537.

En la fase de transformación que analizamos queda establecido un criterio fundamental: por la diversidad de tamaños y niveles relativos de desarrollo entre los países miembros, es necesario un tratamiento diferencial entre ellos (se distinguen tres categorías de países con otros tantos tratamientos en todos los mecanismos de acción) y el establecimiento de un régimen especial en favor de los menos desarrollados, que sólo parcialmente ha satisfecho las protestas y los requerimientos de estos países. En efecto, ni las nóminas de apertura de mercados, ni los tratamientos diferenciales en los diferentes instrumentos, ni las medidas especiales de fomento han permitido reducir los desequilibrios resultantes de las heterogeneidades estructurales que existen entre los países miembros. Y ello, inevitablemente, contribuye a reducir la profundidad del proceso a escala global.

Por otra parte, ya que la política regional es el común denominador de las políticas que se practican a nivel nacional, el pronunciamiento de las divergencias y oposiciones entre éstas, en el momento de la renovación del proyecto de integración se tradujo en una minimización de los compromisos integracionistas globales. En el nuevo Tratado no hay plazos perentorios ni programas generales de ejecución obligatoria; por el contrario, según ya lo hemos dicho, es en las acciones parciales, por pares o grupos de países, por sectores o proyectos específicos, donde se debería encontrar la masa de coincidencias e intereses comunes como para seguir avanzando en el proceso de integración.¹¹

3.4. Balance y alternativas

En numerosas ocasiones se han puesto de relieve las diversas debilidades del Tratado de Montevideo 1980,¹² las cuales, en buena medida han sido confirmadas por la práctica, pues, en su primer lustro de existencia, la Asociación estuvo dedicada básicamente a rescatar el "patrimonio histórico" de la ALALC y a instrumentar de manera preferente acuerdos bilaterales, sin que se registraran avances en otras áreas importantes, como, por ejemplo, las normas de convergencia o la preferencia arancelaria regional.¹³ A pesar de estas limitaciones, los efectos recesivos sufridos por los países miembros en estos últimos años fueron de tal magnitud que revelan un cuadro de difícil superación, sobre todo en forma aislada. En estas condiciones, es bueno tener en cuenta que el Tratado de Montevideo 1980

¹¹ Véase Wionczek, Miguel, "La evaluación del Tratado de Montevideo 1980 y las perspectivas de las acciones de alcance parcial de la ALADI", *Integración Latinoamericana*, N° 50, septiembre de 1980, págs. 13-14.

¹² Wionczek, Miguel, "Las desventuras de la ALADI", *Revista de Estudios Internacionales*, N° 68, octubre a diciembre de 1984, págs. 441-458.

¹³ Véase Aragão, José María, "La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y la Asociación Latinoamericana de Integración", Buenos Aires, INTAL, julio de 1984.

proporciona un marco en el cual es factible instrumentar una capacidad de respuesta regional. El hecho de que conceptualmente sea abierto y tenga el carácter de convenio-marco, una de sus principales virtudes, posibilita su reorientación para enfrentar los acuciantes problemas actuales y futuros.

4. Situación actual: ¿hacia una nueva etapa del proceso?

Arribamos al momento de analizar la situación actual, como plataforma desde la cual se puedan plantear interrogantes y esbozar alternativas sobre la ALADI y los países latinoamericanos que la integran. A tales efectos procuraremos precisar el estado actual de las cuestiones básicas y establecer el nuevo balance entre sus aspectos positivos y negativos.

4.1. Rango y significación de la integración en las políticas nacionales

A partir de 1982, los países de la región están inmersos en la más intensa y dolorosa crisis económica desde los años de la gran depresión. Los problemas generados por el endeudamiento externo, la caída de las exportaciones destinadas al mercado mundial, la salida neta de capitales hacia los países centrales, son aspectos de un cuadro dramático y sombrío que, por suficientemente conocido y analizado, nos exime de hacer aquí referencias adicionales. Bastaría con remarcar que la recesión sufrida por los países latinoamericanos afectó severamente al comercio intrazonal que, medido por las exportaciones, descendió de casi 11.000 millones de dólares en 1980 —que representaban el 14% del total— a sólo 7.000 millones de dólares en 1985, que significaban apenas el 8,3% de las exportaciones totales.¹⁴

A partir de este punto crítico, los gobiernos latinoamericanos reconocieron gradualmente la importancia creciente de la economía y el mercado latinoamericanos en sus estrategias y políticas económicas. Se debe admitir, en este sentido, que fueron ejes vertebrales de actuación, por una parte, la paulatina democratización del continente, que fue galvanizando las posiciones en torno de un polo autonomista y, por la otra, la necesidad de enfrentar los grandes obstáculos que encontraban los países de la región en su intento de negociar su pesada deuda externa y hacer frente al proteccionismo de los países centrales.

Afortunadamente, los gobiernos de la región abandonan las posturas aisladas; con frecuencia creciente tienden a estable-

¹⁴ Véase, Vacchino, Juan Mario, "La integración regional como respuesta a la crisis de la deuda externa de América Latina", *Integración Latinoamericana*, N° 109, enero-febrero de 1986, págs. 9-18.

cer políticas comunes que podrían permitir una inserción equitativa y menos asimétrica dentro de la economía mundial. El primer pronunciamiento colectivo de alto nivel político correspondió a la Declaración y Plan de Acción de Quito,¹⁵ adoptados en ocasión de la celebración de la Conferencia Latinoamericana de enero de 1984. En esa circunstancia, además de denunciar la situación económica y social, con sus rasgos singulares y sin precedentes, se indica que "la crisis demanda soluciones urgentes, a través de acciones conjuntas, fundadas en la cooperación regional y en la concertación de posiciones comunes, destinadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la región".

En el plano económico, específicamente, se verifica una revalorización en la óptica de los gobiernos de los países de la región respecto del papel del mercado y la economía regionales. Es el resultado, a nuestro juicio, de un importante ejercicio de reflexión sobre el destino de la región y la necesidad de no sustentar sus perspectivas de desarrollo sólo en la expansión de la economía internacional y en la subsecuente expansión del comercio exterior Norte-Sur. Como consecuencia del mismo, se advierte la importancia del mercado latinoamericano para aumentar las exportaciones de los países de la región y propender a la modernización acelerada de sus estructuras de producción. En esta nueva óptica, las acciones de integración y de cooperación adquieren una mayor significación en el diseño de las políticas económicas de los países de la región. Ejemplos importantes, de las dos líneas de actuación —complementarias en lo esencial— que se practican son, por un lado, las decisiones que condujeron al lanzamiento de la "Rueda de Negociaciones Regionales de la ALADI" y, por el otro, la celebración de acuerdos por pares o grupos de países.

4.2. Adecuación del modelo a la realidad

En el Encuentro de Montevideo, que tuvo lugar el 2 de marzo de 1985, los Jefes de Estado y de Gobierno y los Jefes de misiones especiales de los países miembros de la ALADI convocaron a una "Rueda de Negociaciones" para "promover un mayor abastecimiento regional, procurando atender las demandas nacionales de bienes y servicios con cantidades crecientes de productos propios de nuestros países en condiciones equitativas de intercambio". En la sesión del día 27 del mismo mes, el Comité de Representantes recibió oficialmente la "Declaración de Montevideo" y adoptó la Resolución 42, que puso en marcha la Rueda Regional de Negociaciones, como reafirmación del espíritu multilateral y con el propósito, entre otros, de lograr "el creciente usufructo común del mercado latinoameri-

¹⁵ Véase el texto de estos documentos en *Integración Latinoamericana*, N° 87, enero-febrero de 1984, págs. 70-77.

cano mediante la intensificación progresiva de los intercambios recíprocos".¹⁶

Para la Secretaría de la ALADI, los efectos de los diversos factores de crisis que obstruían el desarrollo de la región y el progreso de la integración consistían, básicamente, en la reducción de la voluntad negociadora y en la adopción de actitudes defensivas —principalmente por la necesidad de resguardar la actividad económica interna y cumplir con los compromisos externos—, y por la falta de respuestas concluyentes de la ALADI a la persistencia de desequilibrios significativos en el comercio, tanto cuantitativos como cualitativos. La falta de expectativas incidía negativamente sobre los deseos de profundizar el proceso de integración.¹⁷

En forma coherente con este diagnóstico, los representantes gubernamentales de los países miembros, reunidos para acordar las bases para la iniciación de la Rueda Regional de Negociaciones, suscribieron, el 9 de abril de 1986, la "Carta de Buenos Aires"¹⁸ que estipula, como finalidad de la Rueda, "alcanzar un renovado sistema preferencial de comercio y pagos, abierto a la participación de los países latinoamericanos, destinado a reactivar la economía de la región, mediante la expansión de sus corrientes comerciales y el fortalecimiento de mecanismos de cooperación, en particular para Ecuador, Bolivia y Paraguay...". En julio de 1986, se efectúa una Reunión de Representantes en Acapulco para avanzar en la definición de sus contenidos. Su consecuencia inmediata es la celebración en Montevideo, en marzo de 1987, de la III Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI, que adopta un programa de acción cuya finalidad es establecer un sistema regional de comercio y de pagos. En la Declaración¹⁹ que se emitió al finalizar la reunión, el Consejo manifestó que estas medidas eran resultado de una voluntad política de afirmación integracionista que considera que la profundización de los vínculos e intereses comunes y el fortalecimiento de los mecanismos de concertación latinoamericana en la economía internacional son necesarios para dar respuesta a la crisis económica internacional, a los problemas de la deuda externa y, en general, a la superación de los obstáculos para el desarrollo económico de la región.

¹⁶ Véase la Declaración del Encuentro de Montevideo y los discursos de los presidentes José María Sanguinetti, de Uruguay, y Belisario Betancur, de Colombia, así como el texto de la Resolución 42, en *Integración Latinoamericana*, N° 104, agosto de 1985, págs. 78-80.

¹⁷ Véase el documento de la Secretaría "Bases para el sistema regional de comercio y de pagos", ALADI/RP.RRN/II/dt.1, del 18 de febrero de 1986, págs. 6-9.

¹⁸ El texto de este documento se publicó en *Integración Latinoamericana*, N° 111, abril de 1986, págs. 48-50.

¹⁹ Véase el texto en *Integración Latinoamericana*, N° 123, mayo de 1987, pág. 100.

De este modo, aunque con algún retraso, se da principio de concreción a las metas fijadas inicialmente: a) profundización de la preferencia arancelaria regional; b) programa de recuperación y expansión del comercio (por sustitución de importaciones provenientes de terceros países); c) eliminación de las restricciones no arancelarias; d) plan de acción en favor de los países de menor desarrollo relativo; e) programa de atenuación de desequilibrios comerciales y, f) régimen de cláusulas de salvaguardia.

Sin embargo, el programa general se encuentra limitado por la falta de acuerdo o tratamiento de temas tan importantes como los pagos y el financiamiento, las compras estatales y la convergencia de las acciones parciales. Asimismo, porque algunos de los mecanismos fundamentales, como la preferencia arancelaria regional, siguen conservando un carácter meramente simbólico. En efecto, ni la preferencia promedio de 10% ni la preferencia diferencial de 22% acordada a los países de menor desarrollo y mediterráneos pueden ser suficientes, por sí solas, para generar o expandir el comercio recíproco.

En otros aspectos, afortunadamente, se lograron avances que pueden ser muy satisfactorios. En primer lugar, es necesario referirse al programa regional para la recuperación y expansión del comercio, que se fijó como objetivo obtener al final del trienio 1987-1989 un aumento en el comercio recíproco del orden del 40%, mediante el otorgamiento de una preferencia arancelaria básica de 60% con tratamientos diferenciales —80% de preferencia para los menos desarrollados—, para una lista de productos importados significativamente desde terceros países, que representan alrededor de 30% del valor total de esas importaciones. El acuerdo establece dos mecanismos colaterales correctivos para cuando algún país juzgue que las listas no le ofrecen compensación adecuada: reducción del porcentaje establecido o, lo que es más novedoso y dinámico, negociación de concesiones complementarias, de carácter bilateral, que podrían incluir bienes que no fueran importados.

En segundo lugar, la creación de un mecanismo para atenuar gradual y considerablemente los desequilibrios que se manifiestan en los intercambios regionales. En tal sentido, se ha previsto para los países miembros que enfrenten una situación persistente de desequilibrio —tres años y déficit mayor al 50% del valor de sus exportaciones a la región— la aplicación temporal de diversas medidas entre las que se incluyen la profundización sustancial de las preferencias pactadas, la eliminación de restricciones no arancelarias, la inclusión de nuevos productos sin reciprocidad, la orientación de las compras del sector público hacia proveedores del país deficitario, el perfeccionamiento de programas de coinversión y el establecimiento de modalidades financieras especiales.

Por último, en los diversos mecanismos operativos establecidos se adopta, como principio general, un modelo de integración con varias velocidades: es decir, cada país participará en el

proceso en función de su voluntad y de sus posibilidades, pero sin que sus menores márgenes puedan afectar a los demás países miembros. A tal efecto, se han acordado los siguientes criterios: a) en el caso de la preferencia arancelaria regional, en el artículo 6 se precisa que los países signatarios se comprometen a otorgar los beneficios derivados de la misma sólo a aquellos países que la hayan puesto en vigor en toda su extensión; b) igualmente, en el programa de recuperación y expansión del comercio se dispone, en el artículo 10, que los países signatarios se comprometen a otorgar los beneficios resultantes sólo a aquellos países miembros que lo hayan puesto en vigor en toda su extensión; c) asimismo, respecto de la eliminación de las restricciones no arancelarias, en el artículo 5, se afirma que los países miembros que se consideren perjudicados podrán aplicar restricciones no arancelarias a la importación de los productos negociados con aquellos países que a partir del 1º de marzo de 1988 no hayan procedido a la eliminación de restricciones en su totalidad.

4.3. Reducción de disparidades y heterogeneidades

Hemos englobado en este rubro dos grandes tipos de problemas de muy diversa naturaleza, aunque generadores de obstáculos semejantes para el progreso de la integración: uno de ellos se refiere a los diversos niveles de desarrollo, entre los países de la región, que condujo al establecimiento de un régimen diferencial en favor de los países menos desarrollados y el otro se relaciona con las dificultades para profundizar el proceso de integración por el número de países participantes y por la diversidad de políticas económicas que se practican simultáneamente. En ambos casos, se genera insatisfacción por los resultados y las actitudes de reticencia e incluso de franca oposición a la continuación del proyecto de integración.

Estos problemas se están considerando de manera creciente, con un criterio pragmático. En este tratamiento se advierten dos tendencias fundamentales: en primer término, profundizar, en casos específicos, el tratamiento diferencial (los acuerdos firmados por Uruguay con Argentina, Brasil y México podrían llegar a ser un ejemplo paradigmático); en segundo término, aumentar el número de acciones parciales por pares o grupos de países, que si responden a principios y criterios globales de integración, incrementan la homogeneidad y facilitan las medidas de compensación para lograr el equilibrio de resultados entre los participantes en el proceso, como en el caso de los acuerdos celebrados por Argentina y Brasil. En este campo, subsiste, como gran interrogante al que nos referiremos después, el problema de los caminos para multilateralizar y regionalizar estas acciones parciales.

4.3.1. Los acuerdos de complementación entre países de diferentes niveles de desarrollo: el caso de Uruguay

Aunque Uruguay no es beneficiario del sistema de apoyo establecido en favor de los países de menor desarrollo relativo, tiene, por la Resolución 6 del Consejo de Ministros, un tratamiento excepcional, más favorable que el que reciben los demás países de desarrollo intermedio. La vía para la obtención de este tratamiento preferencial son los acuerdos de alcance parcial con los demás países miembros. En tal sentido, Uruguay inició en 1974 un conjunto de acciones bilaterales con Argentina y Brasil, sus vecinos de mayor desarrollo relativo, tendientes a ampliar y equilibrar el comercio e incrementar la complementación económica, que contribuyen muy efectivamente al logro de esos objetivos. El Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y el Protocolo de Expansión Comercial Uruguay-Brasil (PEC) fueron renovados y profundizados, respectivamente, en mayo de 1985 y agosto de 1986. Un mes antes, Uruguay había firmado un acuerdo de complementación económica con México, por el que recibe preferencias prácticamente sobre la totalidad del nomenclador arancelario de ese país.

El CAUCE de 1985 significó una ampliación de sus alcances: por un lado, en favor de Uruguay, se extiende a todo el universo arancelario la posibilidad de acceder libre de aranceles, hasta el 5% del mercado argentino. La cuota de acceso se reduce al 2,5% en el caso de productos sensibles. Por otro lado, se confiere a Argentina la liberación del universo de bienes de capital sin producción nacional y de otras industrias con bajos aranceles. Se prevé que los desequilibrios se compensarán por compra de bienes de capital esenciales. A través del tiempo, el CAUCE ha servido a la expansión de las exportaciones uruguayas, que subieron de 29,6 millones de dólares en 1975 a 88,6 millones en 1986 (los productos incluidos en el CAUCE elevaron su participación de 37% a 86% en igual período) y a que se pasara de una situación de fuerte desequilibrio (cerca del 100%) a una situación de equilibrio (con márgenes no superiores a 20%). Las exportaciones uruguayas a Argentina representaron en 1986 el 8,1% del total y el 21% de las destinadas a países de la ALADI.²⁰

En cuanto al PEC, celebrado por Uruguay con uno de sus principales socios comerciales (la participación de Brasil en las exportaciones uruguayas es de aproximadamente el 27% del total y el 70% de las destinadas a países de la ALADI), tiene como mecanismo principal la reducción de barreras para un número negociado de productos; su renovación permitió incluir 1.100 concesiones más, duplicando prácticamente el número de ítems que se incluyen en su marco. Estos productos ingresan al mercado brasileño sin gravámenes o con gravámenes no

²⁰ Véase Informaciones de ALADI, N° 397, del 11/5/87, pág. 3.

superiores al 5% ad valorem y hasta un determinado valor o volumen físico, según los casos. Las autoridades brasileñas pueden suspender la aplicación de una preferencia, por el resto del año, cuando las exportaciones uruguayas superen los montos máximos estipulados. Desde un punto de vista conceptual, probablemente, la modificación más importante introducida en 1986 consista en que contempla la reclasificación automática de una determinada concesión en el código inmediato superior, cuando el valor de las exportaciones uruguayas alcance como promedio, en tres años consecutivos, el 90% del monto anual estipulado para cada código (para el código superior se contempla un incremento de 30% de valor o volumen físico, según corresponda).²¹

El reciente acuerdo de complementación económica de Uruguay con México tiene múltiples propósitos: comercio, programas especiales de intercambio compensado, complementación en industrias, especialmente estímulo de inversiones y creación de empresas conjuntas. Posee un mecanismo de desgravación por el cual México otorga a Uruguay una preferencia global de 100% con respecto a todo el arancel vigente (cuando se exijan, las licencias o permisos de importación se deberán otorgar en una plazo máximo de 5 días hábiles). Por su parte, Uruguay otorga a México una preferencia de 100% para una lista positiva de bienes, de variada naturaleza, incluida en el Anexo III. Ambos países convinieron en no aplicar restricciones no arancelarias, excepto para las listas de bienes incluidas en los Anexos I y IV, respectivamente, que se regirán por las condiciones establecidas en cada caso. En cuanto a los programas de intercambio compensado la preferencia arancelaria será, en todos los casos, del 100 por ciento.

La ejecución del programa mexicano-uruguayo está regida "por los principios de equilibrio de los intercambios y de la equidad de beneficios que resulten de su ejecución", y se estipula que las situaciones de desequilibrio o inequivalencia de beneficios serán corregidas, entre otros procedimientos, por el establecimiento de condiciones más favorables para la importación de productos incluidos en el programa de liberación, por la inclusión de nuevos productos, por aplicación de instrumentos financieros y mecanismos de pago que promuevan la importación de bienes de la parte afectada, y por la adopción de medidas que estimulen las adquisiciones de organismos oficiales.

Más allá de las dudas y discusiones que acompañaron en su momento la celebración de los dos primeros acuerdos, pues los empresarios uruguayos temían la eventual inundación de su país por productos argentinos o brasileños, en tanto que los empresarios de estas nacionalidades estaban inquietos por la probabilidad de que Uruguay fuere sólo un "puente" para la entrada irrestricta de productos de extrazona mediante el falseamiento de los requisitos de origen, los convenios se han

²¹ Véase Informaciones de ALADI, número citado, pág. 4.

consolidado como instrumentos básicos en torno de los cuales han comenzado a girar las relaciones económicas de Uruguay con sus vecinos. Es probable que esta experiencia inspire, a corto o mediano plazo, nuevos contactos y modalidades de acercamiento económico entre países latinoamericanos de distinto nivel de desarrollo que, por la vía de una complementación bilateral que compense las diferencias relativas, permita aprovechar al máximo el potencial expansivo del comercio recíproco.²²

4.3.2. Los acuerdos entre Argentina y Brasil

En apenas un año, período insignificante en su dimensión histórica, Argentina y Brasil han transformado una relación considerada en muchos aspectos de "rivalidad tradicional" en una vinculación cooperativa integral, atractiva y creciente. Para muchos latinoamericanos, una de las causas principales de los escasos avances y los largos períodos de estancamiento del proceso de integración latinoamericana durante las tres últimas décadas era la falta de entendimiento entre Argentina y Brasil. Esta dificultad para integrarse entre sí fue, hasta el presente, uno de los escollos más importantes para generar un amplio proceso de desarrollo económico en la región.

En sus diferentes encuentros, entre noviembre de 1985 y diciembre de 1986, los presidentes Raúl Alfonsín, de Argentina, y José Sarney, de Brasil, suscribieron importantes declaraciones y acuerdos operativos que, en conjunto, conforman el "Programa de Integración y Cooperación Económica Bilateral". Entre ellos se destaca el "Acuerdo de Complementación Económica para la regulación de la producción, el comercio y el desarrollo tecnológico de bienes de capital" o Protocolo N° 1,²³ que incursiona en una franja de productos en la cual ambos países han desarrollado, a la vez, fuertes incentivos y prácticas proteccionistas. Este protocolo, conjuntamente con otros de carácter complementario, como los referidos a las empresas binacionales y el fondo de inversiones, constituye un "foco de integración", de naturaleza dinámica, que se podría llegar a repetir, con sus modalidades propias, en otros sectores económicos, como la siderurgia y el sector automotriz, la energía nuclear, la informática y las telecomunicaciones.

Siguiendo el modelo utilizado por la Comunidad Europea, en el Programa de Integración entre Argentina y Brasil se deja de lado el criterio clásico de las ventajas comparativas estáticas que conduce a una división del trabajo de carácter sectorial, para favorecer una dinámica de crecimiento e integración intrasectorial en uno de los sectores de más acentuado desarrollo tecnológico: la producción de bienes de capital. Junto con la

elección de los sectores de integración, en los acuerdos celebrados tienen particular importancia ciertos criterios básicos como los del gradualismo, la flexibilidad, la selectividad de las medidas, la eficiencia tecnológica, el equilibrio de las ventajas negociadas, la participación empresarial.²⁴

Más que un análisis detallado de todas sus disposiciones, deseáramos subrayar la importancia que los dos países asignaron al propósito de lograr una expansión equilibrada de los intercambios y, por ende, el cuidado que pusieron en el establecimiento de reglas para corregir las asimetrías estructurales y los desequilibrios en las corrientes comerciales recíprocas. En tal sentido, el capítulo V del Acuerdo de alcance parcial de complementación económica (Protocolo N° 1)²⁵ establece que el intercambio de los productos incluidos en la "lista común" que gozarán de un arancel del 0% y respecto de los cuales se excluye cualquier restricción de naturaleza no tarifaria, estará en equilibrio dinámico siempre que el superávit cuatrimestral acumulado no sea superior a 10% del valor de referencia fijado. Si el desequilibrio fuese superior a 10% se procederá a incluir nuevos productos en la "lista común"; si el desequilibrio excediese de 20%, operará la cláusula de aporte del Fondo de Inversiones, y si el desequilibrio alcanzase el 40%, los países signatarios adoptarán las medidas que estimen necesarias, compatibles con la situación general del intercambio, con la finalidad de corregir dicho desequilibrio. Por otra parte, se ha previsto un seguimiento del proceso que permita proponer medidas específicas de armonización gradual de políticas que afecten la producción, la comercialización y el desarrollo tecnológico de los bienes de capital.

Como se puede observar, se trata de llevar adelante un enfoque más pragmático y gradualista que el que se intentó a través de la ALALC en las dos décadas anteriores. Argentina y Brasil han recogido una experiencia de este período, que ha señalado con claridad las dificultades operativas de un sistema global y único de integración para toda América Latina. Desde una perspectiva regional, se debe tener en cuenta el papel que podría tener el programa argentino-brasileño, similar al que tuvo la CECA en la integración europea, como un foco dinámico a partir del cual se articule, sobre bases más realistas y operativas, un efectivo sistema latinoamericano de relaciones económicas y políticas. En el camino que ambos países han comenzado a recorrer con tanto entusiasmo, tropezarán con variadas dificultades; en efecto, hasta sería ingenuo suponer que todos los obstáculos que durante tanto tiempo obstruyeron su convergencia dejarán de tener significación a partir de la firma de los acuerdos. A ellos se deben agregar hechos y acciones que

²⁴ Véase Thompson Flores, Francisco, "Rumbo a la integración", *Integración Latinoamericana*, N° 122, abril de 1987, págs. 3-7.

²⁵ Véase el texto respectivo en *Integración Latinoamericana*, N° 122, abril de 1987, pág. 73.

eliminen las asimetrías y cimenten sobre bases sólidas y perdurables un proceso de desarrollo económico y social solidario.²⁶

5. Interrogantes y perspectivas

En los últimos acuerdos y medidas adoptadas, se puede advertir una creciente dinamización de las relaciones formales y no formales entre pares y grupos de países con propósitos específicos, que han dado origen a agrupamientos como el Grupo de Apoyo a Contadora, el Consenso de Cartagena, el "Club de Río", todos los cuales ponen de manifiesto el privilegio conferido a las acciones parciales y los acuerdos interestatales. Al mismo tiempo, se constata un cierto relegamiento o abandono de las acciones y los instrumentos globales, tal como lo denotan las decisiones del último Consejo de Ministros de la ALADI sobre exclusión de los beneficios acordados en determinados mecanismos respecto de los países que no los pongan en vigor en toda su extensión, los múltiples problemas que han retardado el establecimiento y la profundización de la preferencia arancelaria regional —que no ha superado el nivel simbólico— y las dificultades para reforzar el sistema de créditos y de pagos recíproco.²⁷

Caben, entonces, algunas preguntas finales: en primer lugar, cuáles son las causas para esta ineficiencia y atrofia de los instrumentos de acción multilateral o regional, que contrasta abiertamente con el florecimiento de los acuerdos entre pares de países. En segundo lugar, si esto implica una elección definitiva, que retrotraerá a una suerte de "apogeo del bilateralismo", como en el decenio de 1950. Finalmente, ¿no existirán en la realidad latinoamericana actual algunos caminos que nos liberen de ese bilateralismo sin futuro, sin volver a caer en una retórica integracionista alejada de la realidad y de las necesidades de nuestro continente?

En el primer aspecto, la práctica ha demostrado que el multilateralismo implícito en un esquema global de integración no ha podido sobrellevar, ni aun en las pragmáticas formas de la ALADI, la existencia de fuertes heterogeneidades y disparidades entre los países miembros, en muchos aspectos tan importantes como las que separan a éstos en su conjunto respecto del centro del sistema internacional. Empero, dada la importancia marginal de los esquemas de integración en la formación de las políticas nacionales, mal se podría responsabilizar por lo que no

²⁶ Véase más detalles en *Integración Latinoamericana*, N° 122, abril de 1987.

²⁷ Al 27 de abril de 1987 habían puesto en vigencia el Acuerdo Regional N° 4 sobre la preferencia arancelaria regional, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, y el Protocolo Modificador del Acuerdo Regional N° 4, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Véase *Informaciones de ALADI*, N° 397, del 11/5/87, pág. 1.

se ha hecho a las débiles instituciones regionales, más allá de sus evidentes limitaciones, cuando los verdaderos protagonistas del proceso, desde los gobiernos a los empresarios, responden en los hechos a motivaciones, necesidades y proyectos en los cuales la integración global no cuenta decisivamente.

Lo anterior no intenta disminuir la importancia de las relaciones por pares o grupos de países, que responden tanto a las urgencias del corto plazo como al mayor grado de homogeneidad y de complementariedad que se logran en estos casos. Esta elección de fórmulas más operativas y menos formales son también un buen testimonio de las dificultades con que tropiezan los gobiernos ante las resistencias que oponen diversos segmentos de las sociedades nacionales. En demasiados casos la voluntad política, expresada al más alto nivel, fue insuficiente para movilizar a las administraciones y a los empresarios para el logro de objetivos continentales de integración. Lo que causa inquietud es el posible retardo de la construcción colectiva de la unidad latinoamericana.²⁸

En el segundo aspecto, las necesidades de los países latinoamericanos y la situación del sistema internacional no son propicias para reproducir las condiciones de cuatro décadas atrás. Por una parte, el mercado latinoamericano debe ser el "banco de pruebas" que proporcione a los países de la región el aprendizaje necesario para sobrevivir, sin desintegrarse, en una etapa de cambios tecnológicos acelerados; la modernización de América Latina requiere un proceso de expansión del comercio latinoamericano, que no se podrá verificar si no existen los mecanismos multilaterales que proporcionen el marco de negociación y faciliten las compensaciones; por otra parte, en el sistema internacional no se discute la conveniencia ni la necesidad de preservar y desarrollar las relaciones multilaterales, sino cómo lograr el equilibrio entre los diferentes participantes.

Evidentemente, los acuerdos celebrados últimamente entre pares de países y, muy en especial, los de Argentina y Brasil, suponen una reconsideración de los caminos que conducen a la integración y un reconocimiento implícito a la validez de un criterio que pertenece a la propia teoría de la integración económica regional: cuanto más homogéneos sean los países participantes, mayores serán las posibilidades de hacer realidad los compromisos suscritos. En una perspectiva latinoamericana, como lo demuestra el papel de tercer protagonista que se le asigna a Uruguay, el Programa de Integración y Cooperación Económica Argentino-Brasileño estará prudentemente abierto a la futura incorporación de otros países de la región que satisfagan los requisitos necesarios, entre ellos que se trate de países con régimen democrático.

²⁸ Véase CEPAL, "Multilateralismo y bilateralismo en la ALADI", documento del proyecto de integración y cooperación regionales de la División Comercio Internacional y Desarrollo, LC/R.564 del 9 de febrero de 1987, págs. 8-11.

Frente a la tercera cuestión planteada, nos parece que siempre será posible identificar puentes y nexos que permitan superar la situación actual, paradójica y contradictoria, impulsando juntamente con los arreglos bilaterales una profunda renovación del perfil operativo de los esquemas multilaterales.²⁹ Desde luego, esta suerte de programa de dos vías no es fácil de establecer; empero, es necesario y también posible. En tal sentido, estimamos que el desarrollo de las relaciones por pares de países, para poder resolver sus asimetrías y desequilibrios, requerirá mecanismos multilaterales de compensación en materia de comercio y de pagos.

De modo más general, aun cuando las acciones por pares o gru-

²⁹ CEPAL, doc. cit., pág. 8.

pos de países sean las únicas que se puedan desarrollar significativamente en forma inmediata, con una visión de más largo plazo se requiere que se establezcan las bases para una mayor complementación e interdependencia a escala regional. En cierta forma y a pesar de sus limitaciones, los programas adoptados en el último Consejo de Ministros de la ALADI, si se ejecutan efectivamente, se orientan en la dirección que postulamos. Mal harían los países latinoamericanos en renunciar a lo que Gustavo Magariños califica de deber, "deber de solidaridad, de apoyo mutuo, de escolaridad compartida en el aula del crecimiento, un deber de ser realmente independientes y de participar en forma activa en un escenario internacional cada vez más complejo y egoísta".³⁰

³⁰ Magariños, Gustavo, ob. cit., pág. 25.