

TREINTA AÑOS DE INTEGRACION EN AMERICA LATINA:
UN EXAMEN CRITICOGert Rosenthal
Secretario Ejecutivo, CEPAL

Una evaluación retrospectiva del proceso de la integración económica en América Latina -- no necesariamente limitada a los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) -- nos obliga a tomar en cuenta el marco conceptual en que se inspiró el pensamiento económico vigente o predominante en determinada época. En ese sentido, y a riesgo de incurrir en exageradas simplificaciones, se pueden señalar tres grandes etapas por las que atravesó la integración latinoamericana, bajo la influencia directa o indirecta del pensamiento económico en boga. A falta de términos más ilustrativos, las llamaré la etapa voluntarista, la etapa revisionista y la etapa pragmática. Por supuesto, tratándose del mundo real, y sobre todo ante la diversidad de situaciones nacionales que se dan en América Latina, esta caracterización está sujeta a grandes matizaciones. Aclaro que no tocaré la experiencia de la Comunidad del Caribe, puesto que ésta se aparta un tanto de las trayectorias que mencionaré a grandes rasgos en mi exposición.

1. La etapa voluntarista

La primera etapa abarca los años cincuenta y sesenta, y quizás la primera mitad de los setenta. Se produce a raíz de las realidades de la posguerra, y también encuentra eco en las interpretaciones cepalinas formuladas entre 1949 y 1952, que llevan a los países de la región a impulsar la industrialización. Como se sabe, al principio ésta se hizo bajo la égida de barreras proteccionistas y de una activa participación del Estado. Era una fórmula lógica para las condiciones que imperaban en el decenio de los cincuenta, y en gran medida cumplió con sus propósitos. La propia Secretaría de la CEPAL ha insistido en los peligros de la protección excesiva, los rezagos tecnológicos de la estructura productiva regional, la falta de articulación intersectorial y el carácter excluyente del desarrollo en esta etapa. Sin embargo, poca duda cabe de que entre 1950 y 1970 la industrialización aumentó con rapidez y contribuyó a dar dinamismo a las economías en su conjunto; la estructura productiva de los países de la región se diversificó y modernizó, y hubo una creciente diferenciación de la estructura social.

La protección arancelaria e incluso la no arancelaria encontró su justificación en las publicaciones sobre la defensa de la "industria naciente". El punto de referencia para compartir mercados no era el efecto de la integración sobre el bienestar mundial, según la lógica de la desviación o creación de comercio de Jacob Viner, sino las ventajas de sustituir importaciones con un criterio subregional, en contraste con la alternativa de sustituirlas con un criterio nacional. Dicho de manera más simple,

la integración resultaba sumamente funcional para una estrategia de industrialización "hacia adentro", dadas las economías de escala que ofrecía y el mayor régimen de competencia que engendró.

La idea de un papel protagónico para el Estado para impulsar el desarrollo encontró un doble asidero en la integración. Por un lado, el desarrollo industrial requería cierta intervención a nivel macro y microeconómico, e incluso una participación directa en ciertas actividades productivas. Por otro, las barreras arancelarias magnificaban la situación de desventaja de los países de menor desarrollo relativo, ya que éstos sacrificaban la posibilidad de importaciones de menor costo provenientes de terceros países en aras de una producción subregional en la cual tenían una participación desproporcionadamente reducida. La lógica de una intervención estatal para corregir la concentración del mercado o paliar sus efectos, explica los esquemas de compensación tendientes a lograr una distribución geográfica equitativa de las nuevas industrias que se establecerían al amparo del mercado ampliado, bajo regímenes con fuerte sesgo "dirigista". Ejemplos de ello se encuentran en el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y los programas sectoriales de desarrollo industrial del Grupo Andino. En el mismo orden de ideas, los mecanismos de fomento que los diversos procesos de integración ponían en manos de sus respectivos gobiernos se complementaban con instancias de regulación, como era el caso, por ejemplo, de la Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, tendiente a orientar la inversión extranjera directa a las áreas prioritarias señaladas por las autoridades regionales.

Además de ser funcionales para una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones y de tener un sesgo "intervencionista", los procesos de integración oficialmente gestados en los años cincuenta y sesenta parecían inspirarse en la visión de avances graduales pero progresivos hacia metas predeterminadas. Virtualmente todos los tratados suscritos en esa época establecían compromisos rígidos -- lograr una zona de libre comercio y, en algunos casos, adoptar un arancel común frente a terceros, en determinado número de años. Estos a la postre no se cumplían o sólo se cumplían parcialmente.

La experiencia de lo que en aquel entonces era la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) ilustra el tenor de las afirmaciones anteriores. El plazo para constituir una zona de libre comercio (12 años) debió prorrogarse. El proceso de negociación de las listas nacionales de productos sujetos al comercio preferencial tuvo un inicio auspicioso, y en los primeros años se logró incrementar rápidamente el número de preferencias otorgadas. Sin embargo, el proceso luego se tornó cada vez más lento, hasta quedar prácticamente estancado a partir de fines de los años sesenta. Los países se mostraron cada vez menos dispuestos a negociar, al haberse agotado la etapa denominada "fácil" de la sustitución regional de importaciones, y al tener que

abordar la negociación de productos que competían directamente con sus respectivas producciones nacionales. En otras palabras, no se complementó la desviación del comercio extrarregional con una creación de comercio a nivel intrarregional. Asimismo, las listas de ventajas no extensivas a las demás partes contratantes, que favorecían a los países de menor desarrollo económico relativo (PMDR) tuvieron una efectividad muy inferior a la esperada, a causa de la escasa correlación que se dio entre las preferencias otorgadas y la oferta exportable de los países presuntamente beneficiados. Finalmente, la negociación de la Lista Común, destinada a lograr la consolidación multilateral de las desgravaciones, se estancó en una fase temprana.

Hoy existe cierta tendencia a minimizar los logros de la integración, incluso en sus años de mayor auge. Sin embargo, con ello se pierde de vista que el intercambio recíproco en el decenio de los sesenta se constituyó en el elemento más dinámico del comercio exterior de la región, y que aumentaron de manera significativa los niveles de interdependencia económica entre los países pertenecientes a las agrupaciones subregionales. Asimismo, se emprendieron proyectos conjuntos de infraestructura, se crearon instituciones comunes y se gestaron instancias de cooperación entre asociaciones subregionales o regionales representativas de diversos grupos e intereses.

Sin embargo, la integración económica no avanzó de acuerdo con sus postulados originales, y el marco conceptual que orientó el desarrollo de los países de la región durante los años cincuenta empezó a cuestionarse. La propia Secretaría de la CEPAL advirtió en 1961 que "...la excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno es consecuencia de la política de desarrollo seguida en los países latinoamericanos y de la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales."¹ La participación relativa de los países de menor desarrollo en el comercio intrarregional tendió a disminuir. Se hacía cada vez más evidente que la fuerza de las circunstancias pesaba más que los compromisos oficiales: el itinerario de la formación de las zonas de libre comercio no se cumplía, y se veía que la integración no necesariamente era un proceso progresivo, ni mucho menos lineal, sino que podía ser discontinuo e incluso a veces presentar retrocesos. En todo caso, los procesos oficiales de integración subregional entraron en crisis, algunos antes, otros después.

En síntesis, la experiencia había demostrado que la fijación de metas excesivamente ambiciosas y el uso de un instrumental

¹ CEPAL, Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional (E/CN.12/582/Rev. 1), Santiago de Chile, junio de 1961, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 61.II.G6, reimpresso para la serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, febrero de 1973, p. 19.

inflexible no solamente contribuía poco a conseguir los objetivos, sino que hasta podía resultar contraproducente, en la medida en que la creciente distancia entre expectativas y logros creaba frustración en los países.

2. La etapa revisionista

Hacia finales del decenio de los sesenta, quedó en claro que en la práctica no había funcionado el libreto propuesto por los teóricos de la integración 15 o 20 años atrás. También el modelo de industrialización característico de los años precedentes perdía dinamismo, y, en parte como una reacción a las insuficiencias del marco conceptual dominante hasta entonces, varios gobiernos ensayaron modelos alternativos, algunos de corte bastante doctrinario, sobre todo monetarista o neoliberal.²

En materia de integración, predominó el revisionismo. Así, se postuló el abandono de metas prefijadas; se puso énfasis en la "integración informal" y la "integración por proyectos" en vez de los compromisos formales y totalizadores; prácticamente se abandonaron los intentos de asignación de actividades y la regulación de la inversión extranjera directa; y se empezaron a ensayar mecanismos de comercio compensado, de trueque y otras modalidades de corte más bien bilateral que multilateral.

En ese ambiente se formuló el nuevo Tratado de Montevideo, que quedó suscrito el 12 de agosto de 1980. A diferencia del anterior, el Tratado de 1980 tiene una duración indefinida. Mantiene como objetivo de largo plazo el establecimiento de un mercado común latinoamericano, pero no estipula plazos fijos para su cumplimiento ni para el de ninguna de las metas instrumentales. Dentro del mismo texto del Tratado quedó establecido que éste se basa en los principios de pluralismo, flexibilidad, convergencia, tratamiento diferencial para las tres categorías de países que distingue, y multiplicidad de las distintas formas de concertación que permite entre los países signatarios.

El Tratado se caracteriza por su aproximación netamente pragmática y flexible al cometido de la integración, que contrasta con el carácter determinista del anterior. De hecho no impone a los países ningún tipo de negociación o compromiso aparte de lo que libremente acepte cada uno de ellos en futuras instancias. Por cierto, esta reorientación es producto de la experiencia acumulada en los veinte años anteriores, de predominio de esquemas rígidos y compromisos ineludibles. Ahora, el péndulo parece haber oscilado

² Véase, por ejemplo: Albert Fishlow, "El estado de la ciencia económica en América Latina", Progreso económico y social en América Latina, Informe 1985, Banco Interamericano de Desarrollo, , Washington, D.C., 1985.

en exceso. Los países de la ALADI disponen de una variedad de instrumentos mucho mayor de la que existió en la ALALC; hay acuerdos de alcance regional y de alcance parcial, acuerdos comerciales, de complementación económica, de apertura de mercado, acuerdos agropecuarios y otros además de la preferencia arancelaria regional. No obstante, éstos permiten la celebración de cualquier otro tipo de acuerdo entre dos o más países que hayan llegado a un entendimiento sobre una materia de su interés.

Algo similar se puede afirmar para el Grupo Andino y para el Mercado Común Centroamericano. Así, el Protocolo de Quito, de 1987, flexibilizó los compromisos andinos de liberalizar el comercio y de adoptar el arancel externo común, postergando indefinidamente el objetivo original de establecer una Unión Aduanera. Además, se acordó permitir la posibilidad de que solamente algunos de los países miembros participaran en los convenios de complementación industrial, y se reconoció en forma explícita la posibilidad de legislaciones diferentes en materia de inversión extranjera y transferencia de tecnología. En Centroamérica no se adoptó oficialmente un acuerdo similar, pero en los años setenta terminó adoptándose, de facto, la posición pragmática de preservar los logros alcanzados durante el decenio anterior en materia de liberalización y protección arancelaria común. Durante el decenio de 1980 no pudo evitarse el deterioro del comercio intracentroamericano y una proliferación de acuerdos comerciales bilaterales, pero el pragmatismo continuó manifestándose en la persistente actividad de los foros y de las instituciones de la integración intracentroamericana, a pesar de la polarización política existente.

Durante este período, el comercio intralatinoamericano tendió a perder dinamismo, y se redujo el grado de interdependencia económica entre los países de la región (el comercio intralatinoamericano y caribeño representó aproximadamente el 13.1% de las importaciones totales de la región en 1988, en contraste con aproximadamente 13.8% en 1980; el porcentaje de las exportaciones intrarregionales en las totales cayó de 15.5% en 1980 a 11.2% en 1988). Con todo, los países revelaron una gran resistencia a renunciar a la idea de la integración; incluso dentro del panorama de retroceso antes descrito se lograron algunos avances.

Así, en materia de financiamiento y pagos se ha logrado establecer un sistema que ha significado importantes beneficios para todos los países miembros, y que inclusive ha sobrevivido exitosamente en la ALADI al embate de la crisis de la deuda externa. Los acuerdos de alcance parcial con países latinoamericanos que no son miembros de la Asociación fueron otro elemento innovador. Los países miembros hicieron un amplio uso de esta nueva facilidad, suscribiendo hasta el momento una veintena de estos acuerdos con países centroamericanos y del Caribe. La reglamentación de este mecanismo también se aparta del principio de la nación más favorecida, al determinar que las concesiones

solamente se hacen extensivas a los países de menor desarrollo relativo y que inclusive pueden ser superiores a las concesiones otorgadas en acuerdos con países miembros. Persiste, no obstante, la carencia de oferta exportable en muchos de estos países para hacer efectivas dichas concesiones.

Otro de los hechos más destacables que se produjo en la década pasada fue el Acta para la integración argentino-brasileña, suscrita en julio de 1986. La firma de este programa amplio de integración bilateral demostró que habían quedado superadas las rivalidades que hasta hace poco imposibilitaban la cooperación entre países cuya posición es clave en la integración latinoamericana. El entendimiento dio origen a muchas expectativas, y el intercambio bilateral reaccionó de modo favorable al nuevo marco creado. Ha continuado la actividad negociadora, y se intensificó el acercamiento entre los dos países. Uruguay se incorporó parcialmente al acuerdo, y en la actualidad se proyecta una zona de libre comercio que podría abarcar todo el Cono Sur.

Finalmente, los acuerdos recientes sobre la preferencia arancelaria regional apuntan a una profundización de la dimensión multilateral de las relaciones comerciales intralatinoamericanas en el marco de la ALADI.

3. La etapa pragmática

La tercera etapa de la integración - cuyos parámetros centrales empiezan a advertirse en los últimos años - se da en el marco de una gradual tendencia hacia una mayor convergencia entre los países de la región en materia de política económica, al mismo tiempo que se consolida la tendencia hacia regímenes políticos plurales, participativos y democráticos.

En cuanto al primer aspecto, hay una creciente aceptación por parte de gobiernos de distinto corte ideológico sobre la importancia de la gestión macroeconómica coherente y estable, y sobre el imperativo de ganar competitividad internacional en el marco de creciente equidad. En ese sentido, puede suponerse que habrá una subordinación funcional de la integración a las nuevas estrategias nacionales de desarrollo. Lograr una transformación productiva con equidad a nivel de cada país implica orientaciones comunes.³ En el ámbito de la integración, se busca que ésta sea compatible con el esfuerzo de mejorar la competitividad internacional; o sea, la integración debe contribuir al cumplimiento de "...los objetivos específicos de fortalecer la inserción internacional, favorecer la articulación productiva e

³ CEPAL, Transformación productiva con equidad (LC/G.1601-p), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.90.II.G.6.

inducir la interacción creativa entre los agentes públicos y privados."⁴

Sobre la base de puntos de vista convergentes acerca de la conveniencia de una gradual apertura comercial combinada con preferencias recíprocas entre agrupaciones de países latinoamericanos, cabría esperar también un eventual renacer del enfoque totalizador, lo que tendería a dar más fuerza a la integración. Sin embargo, un enfoque holístico de la integración no excluiría acuerdos sectoriales o parciales surgidos de las prioridades de desarrollo, y podría reflejar, por ejemplo, la naturaleza selectiva de determinados instrumentos conjuntos para promover la competitividad.

Por otra parte, los procesos de apertura comercial con márgenes preferenciales cada vez menores pueden favorecer una mayor multilateralización de la integración latinoamericana en esta nueva etapa. Quedaría por resolver, sin embargo, la cuestión de una gradual convergencia entre la gestión macroeconómica de los países, por cuanto algunos han logrado ciertos equilibrios macroeconómicos básicos y otros no. El proceso podría ir acompañado o precedido por acuerdos bilaterales o parciales de mutuo beneficio en otros sectores, particularmente en el área tecnológica.

En ese sentido, la justificación de la integración ha dado un vuelco en relación a los postulados de la primera de sus etapas. Originalmente pensada como instrumento de defensa colectiva contra las adversidades surgidas en el sector externo, hoy tiende a concebirse como un elemento más bien ofensivo, que contribuya a mejorar la inserción internacional de América Latina. Sería paradójal, o a lo menos relativamente irónico, que en esta etapa los esfuerzos de integración interregional se vieran reforzados por la reciente "Iniciativa de las Américas" anunciada por el Presidente de los Estados Unidos, que busca establecer, a largo plazo, una zona de libre comercio "desde el puerto de Anchorage a la Tierra del Fuego". ¿Será posible que la verdadera integración de América Latina se produzca en función de una iniciativa de integración continental, nacida en el Norte?

Al disminuir la incidencia de los aranceles, adquieren mayor relieve otros obstáculos al comercio, derivados de las comunicaciones y de los costos de transporte entre países de la región. En este contexto, pueden resultar útiles acciones compensatorias; por ejemplo, las inversiones en comunicaciones en aquellos países de infraestructura menos desarrollada beneficiarían tanto al país directamente interesado como al conjunto de América Latina, pues facilitarían el comercio recíproco. Continúan justificándose, por lo tanto, las acciones compensatorias, dentro del marco de la integración.

⁴ ibid, p. 164.

La tendencia hacia la consolidación de gobiernos democráticos, consensuales y participativos también podría mejorar el contexto en que se impulsa el proceso. Por un lado, es de esperar que la mayor comunidad de intereses en el ámbito político, tal como se refleja en los frecuentes encuentros de Jefes de Estado y autoridades gubernamentales, se desborde hacia lo económico. Por otro, el estilo de concertación que prevalece a nivel de muchos países ciertamente deberá encontrar su contraparte en una integración de corte más participativo. Ciertamente consenso en torno a los elementos básicos del desarrollo y de la integración también facilitaría una mayor participación y apoyo al proceso por parte de amplios y diversos sectores sociales. Con ello, cabría superar uno de los principales escollos al proceso en el pasado, cual es el grado limitado de apoyo que éste concita entre amplios estratos de la sociedad civil.

En cuanto a la especificación de compromisos y de metas, resulta difícil escapar al "efecto de demostración" de Europa 1992. Sólo cabría esperar que la preferencia latinoamericana y caribeña por el establecimiento de metas no se traduzca en la consabida brecha entre logros y expectativas, sino en el establecimiento de compromisos realistas y concretos, que reconozcan la existencia de los costos de la integración y de los obstáculos que se le interponen. En la nueva etapa de integración, es previsible la creación de comercio, lo que implica costos tangibles: los países deben estar preparados para asumirlos en forma consciente, siempre que estimen que el proceso implica beneficios - estáticos, dinámicos y de negociación conjunta - que así lo justifiquen. En el futuro, el cumplimiento efectivo de los compromisos y las metas de la integración se vería muy favorecido por un mayor realismo, análogo al que se ha adquirido, tras un doloroso proceso de aprendizaje, en materia de estabilización y ajuste.

En resumen, los principales rasgos que diferencian la integración en las tres etapas señaladas se pueden caracterizar de la siguiente manera:

MATRIZ DE ELEMENTOS BÁSICOS DE LA INTEGRACION COMERCIAL

	<u>Etapa I</u>	<u>Etapa II</u>	<u>Etapa III</u>
Cobertura temática	holística	ad hoc	holística y sectorial
Cobertura geográfica	multilateral	bilateral	multilateral
Tipo de intervención	correctiva y compensatoria	compensatoria	compensatoria
Especificación			

4. La escasa vinculación comercial e infraestructural pre-existente entre los países fué probablemente el factor que más conspiró contra el logro oportuno de las metas fijadas en el marco de la ALALC y, en especial, del Grupo Andino. En este sentido, la situación en que se encontraban los países latinoamericanos era muy distinta a la que existió al inicio de la Comunidad Económica Europea, en que se destacaba la proximidad geográfica y económica entre los países integrantes, por lo que resultó exagerada la capacidad atribuida al instrumento de la desgravación arancelaria para alcanzar la liberación del intercambio en América Latina. El actual énfasis en el transporte y la facilitación del comercio estaría reflejando el reconocimiento de estos problemas, si bien su superación también requerirá importantes inversiones en comunicaciones en algunos casos.

5. La utilización de reducciones arancelarias como medio para promover el comercio recíproco también fue limitada por el hecho que la disposición real de los países para abrirse a la competencia regional resultó inferior a la esperada y se agotó en breve plazo. Paralelamente adquirieron mayor importancia los instrumentos de tipo paraarancelario en la regulación de las importaciones. En cuanto a las exportaciones, los países recurrieron a programas ambiciosos de promoción, que contribuyeron de modo significativo a la intensificación del intercambio recíproco. De lo anterior se deriva la necesidad de impulsar una liberalización comercial en el futuro que, además de tomar en cuenta costos de transporte o de comunicaciones en general, se base en la combinación coherente de instrumentos de promoción de exportaciones y de obstáculos arancelarios y no arancelarios.

6. Un logro importante, que no cabe subestimar, es el acercamiento producido entre las autoridades económicas de los países y los agentes económicos, justamente como producto de las negociaciones y de los entendimientos comerciales. De este modo se consiguió romper por primera vez un círculo vicioso, en que la falta de conocimiento mutuo hacía imposible el despegue del comercio intrarregional. A pesar de todos los atrasos e incumplimientos, se logró duplicar el peso de este último en el total de las exportaciones, lo que aproxima más a la región a una situación en que exista una masa crítica suficiente para apoyar su futuro crecimiento.

7. Tal como ocurrió en otros esquemas de integración, la insatisfacción de los países de menor desarrollo relativo ante los beneficios recibidos se convirtió en un factor retardatario del proceso negociador, exacerbado por los costos de la integración derivados de la desviación del comercio. El instrumental arancelario y los programas especiales de apoyo a estos países resultaron en la práctica insuficientes para cumplir con sus expectativas en cuanto al crecimiento de su potencial de

exportación, y no lograron modificar su situación inicial de desventaja dentro de la agrupación.

8. En cambio, en algunas otras áreas hubo avances significativos, tal como ocurrió en materia de pagos y financiamiento y en la realización de ciertos proyectos infraestructurales. Se estima que la clave para su éxito residió en la gran coincidencia que se dio entre los intereses de todos los países implicados y en el hecho que los acuerdos generaban costos y beneficios concretos dentro de un plazo previsible.

