

Comité de Representantes



Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração

39

SUMARIO

ALADI/CR/Acta 260
(Extraordinaria)
Sumario
20 de marzo de 1990

RESERVADO

Cese de funciones de los Señores Norberto Bertaina, Secretario General, Jaime Quijandria Salmón y René Jordán Pando, Secretarios Generales Adjuntos.

Asunción de funciones de los Señores Jorge Luis Ordóñez, Secretario General, Antonio José de Cerqueira Antunes y Jorge A. Cañete Arce, Subsecretarios.

Comité de Representantes



Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração

641

APROBADA
en la 280 a. Sesión

ALADI/CR/Acta 260
(Extraordinaria)
20 de marzo de 1990
Horas: 10.30 a 11.55

ORDEN DEL DIA

Cese de funciones de los Señores Norberto Bertaina, Secretario General, Jaime Quijandría Salmón y René Jordán Pando, Secretarios Generales Adjuntos.

Asunción de funciones de los Señores Jorge Luis Ordóñez, Secretario General, Antonio José de Cerqueira Antunes y Jorge A. Cañete Arce, Subsecretarios.

Preside:

RUBENS ANTONIO BARBOSA

Asisten: María Esther Bondanza, Fernando Daniel Escalona, Gabriel Martínez, Eduardo José Michel y Raúl I. Gustavino (Argentina); William Cronenbold y María Cecilia Moreno Velasco (Bolivia); Rubens Antonio Barbosa, Roberto Gaspary Torres, Vera Lúcia dos Santos Caminha Campetti, Paulo Roberto de Almeida, Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura y Bruno de Risios Bath (Brasil); Raúl Orejuela Bueno, Patricia Dávila de Navas e Inés Cuéllar Lara (Colombia); Manuel Valencia Astorga y Rodrigo Quiroga Cruz (Chile); Fernando Ribadeneira y Roberto Proaño (Ecuador); Roberto de Rosenzweig-Díaz, Andrés Falcón Mateos, Dora Rodríguez Romero, José Pedro Pereyra Hernández, Jorge Ramírez Guerrero y Adolfo Treviño Ordorica (México); Antonio Félix López Acosta, Santiago Alberto Amarilla Vargas y Herminia Margarita Genes de Aranda (Paraguay); Pablo Portugal Rodríguez y Sylvia Alfaro Espinosa (Perú); Gustavo Magariños, Carlos Zeballos, José Roberto Muínelo, Luis Bermúdez Alvarez y Alvaro Valverde Urrutia (Uruguay); Luis La Corte, Santos Sancler Guevara, Pedro Elías Revollo Salazar y Antonieta Arcaya Smith (Venezuela); Abelardo Curbelo Padrón (Cuba); Tomás Alcibiades Espinosa Acosta (República Dominicana); Hernán Antonio Bermúdez (Honduras); Julia Gabel (OEA); Alberto Sojit (PNUD).

Secretario General: Norberto Bertaina.

Secretario General Adjunto: Jaime Quijandría Salmón.

Secretario General Adjunto: René Jordán Pando.

Secretario General: Jorge Luis Ordóñez.

Subsecretario: Antonio José de Cerqueira Antunes.

Subsecretario: Jorge Cañete Arce.

Invitados especiales:

Roque J. Yodice Cudas (Paraguay).

Jorge Del Campo Vidal (Perú).

Jorge Siles Salinas (Bolivia).

//

//

643

PRESIDENTE. Está abierta la 260a. sesión extraordinaria del Comité de Representantes.

Consta el orden del día del cese de funciones de los Señores Norberto Bertaina, como Secretario General, Jaime Quijandría Salmón y René Jordán Pando, como Secretarios Generales Adjuntos y la asunción de funciones de los Señores Jorge Luis Ordóñez, Secretario General, Antonio José de Cerqueira Antunes y Jorge Cañete Arce, como Subsecretarios.

Con la palabra el Señor Secretario General, Norberto Bertaina.

SECRETARIO GENERAL. Gracias, Señor Presidente.

Señor Presidente; Señores Representantes; Señores Embajadores; Representantes de organismos y países observadores; funcionarios de la casa; amigos: éste es un día para nosotros muy importante y por ello el Secretario General y los dos Secretarios Adjuntos, en lugar de preparar un discurso de despedida, tal como lo hiciéramos al comienzo, queremos expresar de común acuerdo nuestra posición, y brindamos un informe de nuestra gestión, que lo traemos por escrito para dejarlo para esta sesión.

Pero, no obstante ello, y como este informe es un poco largo, voy a enfatizar alguno de los puntos.

Antes de hacerlo, quiero poner de manifiesto el agradecimiento que les expresamos a los países miembros que nos eligieron; a los Señores Representantes que nos ayudaron, que nos ayudaron aún con sus críticas; a los funcionarios de la Casa, el elemento indispensable, técnicamente preparado, eficiente, capaz y dedicado, que nos ha brindado su esfuerzo y sus conocimientos; al ex Secretario Ejecutivo, Alberto Solá, que también con su consejo oportuno nos ayudó como Asesor de la Secretaría, Asesor ad-honorem de la Secretaría; a los organismos con quienes nos hemos relacionado, por el apoyo que brindó a la gestión de la Secretaría y que queremos que siga brindando a los nuevos Secretarios y al equipo que hoy nos releva.

A los dos Secretarios personalmente quiero también agradecerles, a los dos Secretarios Generales Adjuntos, por su valiosa colaboración, y al Secretario General entrante y a los dos Subsecretarios desearles el mayor de los éxitos. Estoy absolutamente seguro que lo habrán de obtener, porque este Secretario General electo resultó de una elección dura frente a una alternativa de un hombre muy competente, que todos conocíamos tenía relevantes condiciones para ocupar este cargo. Sin dudas, el hecho de que Jorge Luis Ordóñez haya sido electo, nos informa que habrá de tener la dedicación y la competencia que seguramente pondrá en mejor camino la conducción de esta Secretaría General.

Este informe que les presentamos hoy consta de tres partes. La primera, acerca del estado de situación del proceso de integración entre los países miembros de la Asociación. La segunda, referida al balance de actividades de la Secretaría General como órgano técnico de la Asociación. Y la tercera, contiene nuestra percepción sobre las perspectivas de desarrollo del proceso durante la década que comienza.

vf

//

//

En lo que se refiere al estado del proceso de integración quiero poner de relevancia que la Rueda Regional de Negociaciones, aquella que resultara de un acto inicial promisorio, como fue la toma de posesión de un Jefe de Estado de uno de los países miembros en este proceso de democratización de la América Latina, que culminó con la Tercera Reunión del Consejo de Ministros, que entre otras cosas eligió al Secretario General, acordó la preferencias arancelaria regional profundizada. Y en este sentido creo que los comentarios que nos merece es que esta preferencia arancelaria regional carece de significación. Ni la preferencia promedio, ni la otorgada a los países mediterráneos, parecen ser suficientes para generar o expandir el comercio recíproco. Por otra parte, el excesivo número de excepciones establecidas unilateralmente permite que nos escapemos de los objetivos trascendentes que tiene este mecanismo multilateral por excelencia. Pero sí tenemos que destacar la significación y el hecho de que de cinco países miembros que la tenían en vigencia a partir de aquella decisión del Tercer Consejo de Ministros, hoy tenemos a diez países involucrados en esta preferencia arancelaria regional.

Tenemos la esperanza de que las decisiones adoptadas en los últimos tiempos en este Comité de Representantes no solamente profundice la preferencia sino que, además, consiga que a través de la reducción sustantiva de la lista de excepciones, este mecanismo se constituya verdaderamente en el instrumento integrador por excelencia.

De aquel Tercer Consejo de Ministros también tenemos aquel ambicioso Programa Regional para la Recuperación y Expansión del Comercio, para otorgar una preferencia arancelaria básica del sesenta por ciento sobre una lista de productos que incluían los importados desde tercera zona en un treinta por ciento.

A pesar de que en este momento lo pusieron en vigencia ya cinco países, tenemos plena conciencia que no tiene efectos prácticos, pues las concesiones otorgadas son, en general, inferiores a las negociadas en forma bilateral. Los debates establecidos entre la equivalencia de las concesiones según categorías de países y con relación a la lista de bienes a incluir en el llamado Anexo II, muestran las dificultades que puede crear un mecanismo que fuera concebido como de carácter regional cuando las heterogeneidades son muy fuertes y resulta escasa la disposición o la capacidad para hacerse concesiones recíprocas, en forma negociada.

También aquella Tercera Reunión del Consejo de Ministros reiteró el compromiso de dismantelar las restricciones no arancelarias que han afectado en general y en forma importante, aunque no en igual medida, a los intercambios comerciales. Tampoco ha sido respetada esta decisión. La mayoría de los países miembros han empleado este instrumento como clave regulatoria de su comercio exterior. Y, por otra parte, aún siguen sin suscribirse los acuerdos regionales relativos al trámite de solicitudes de importación y utilización de precios de referencia.

Como resultado también de aquel Tercero Consejo de Ministros, se logró crear un mecanismo para atenuar los desequilibrios que se manifiestan en los intercambios regionales y, a pesar de que existen países que manifiestan desequilibrios, el mecanismo no ha sido utilizado. Algo debe cambiarse. Sin dudas, algo debe complementar a este mecanismo para que sea útil, solicitado y utilizado por los países que se encuentran en desequilibrio.

//

//

645

El programa de acciones surgidas de la Rueda posee ciertas limitaciones básicas, porque sigue poniendo excesivo énfasis en el mecanismo liberatorio del comercio que, no obstante su reconocida eficacia cuando se lo utiliza adecuadamente, ha sido insuficiente para incrementar, según su potencial, el comercio recíproco, debido a que gran parte del comercio que realizan los países miembros no es afectado, por distintas razones, por el arancel.

Por otra parte, la Rueda Regional de Negociaciones no pudo adoptar políticas ni establecer acuerdos en temas tan importantes como, entre otros, los pagos y el financiamiento, las compras estatales, relevante sector que ocupa en nuevas economías la participación del sector estatal, la complementación económica, los servicios y la convergencia de las acciones parciales.

Entre algunos problemas estratégicos a resolver, nos interesa la situación de los países de menor desarrollo económico relativo, los que tanto por razones estructurales como de otra índole se encontraban en desventaja para aprovechar las oportunidades del programa de liberación, principal medio de acción previsto.

Los reclamos de los países de menor desarrollo económico relativo después de establecida la ALADI, por lo que entienden una inequitativa distribución de los beneficios de la liberación comercial, muestran que el problema sigue teniendo plena vigencia. En otras palabras, todavía hoy subsiste una cierta incompatibilidad entre los intereses de los países recurrentemente superavitarios y aquellos deficitarios en los saldos del comercio intrarregional.

De allí pensamos que la exploración de la real eficacia de los instrumentos discriminatorios establecidos para brindar mayores posibilidades a los países deficitarios sea una de las tareas que se deban encarar por la Asociación a fin de que, si fuera necesario, lograr una modificación del instrumental correspondiente.

De lo que se trata, en definitiva, es intentar hallar nuevos cauces para disminuir, tanto como se pueda, la franja de incompatibilidad de intereses entre los países miembros, que tanto afecta las posibilidades de dinamizar el proceso de integración de la ALADI.

Dentro de los problemas, graves problemas a resolver, encontramos las políticas nacionales y los instrumentos establecidos en la ALADI.

La eficacia de los compromisos asumidos en nuestro Organismo a fin de que provoquen los resultados que se persiguieron al establecerlos, exige que no se pongan en vigencia, a nivel nacional, otros mecanismos y que no se adopten medidas que neutralicen los fines que se busca obtener con los acuerdos que se van firmando en su marco.

vf

//

//

La intensidad de la crisis y su vinculación con el endeudamiento externo, condujo a centrar el ajuste en función del sector externo de las economías afectadas y a concretar la atención de los Gobiernos y operadores en el manejo de la coyuntura, apartándose de proyectos de larga maduración y de amplia cobertura. Por esta razón, la integración regional pierde prioridad en los mecanismos nacionales de toma de decisiones al requerir su inserción en proyectos necesariamente de largo plazo.

La contracción de las importaciones fue la principal variable de ajuste del sector externo a partir de 1981-1982, y se obtuvo, en general, por la modificación de las condiciones de expansión anterior.

Se contrae el crédito, se elimina la sobrevaluación cambiaria y se restringen en forma directa y selectiva las importaciones.

Los efectos de la crisis también afectaron al comercio intrarregional, induciendo un cambio de composición, principalmente de las importaciones.

La demanda se orientó a bienes esenciales y la política comercial a reservar el abastecimiento interno a la producción nacional.

Sin duda que esta política de contracción de importaciones también reduce nuestra capacidad de exportaciones. No solamente intralatinoamericanas sino que está condicionando nuestra inserción en el mundo entero, en esto que no es una contradicción, la integración en América Latina y la integración en el mundo.

Existen problemas entre la preservación de los mercados nacionales y la expansión del comercio regional.

A lo largo de toda su historia, el proceso se ha conducido sustancialmente basado en un esquema complementarista, en el sentido de que los cauces que se han buscado para liberalizar las corrientes de intercambio recíproco han sido aquellos en que las producciones son complementarias. Estaba, y sigue estando, claro que los países de la Asociación no visualizan, como estrategia de integración, avanzar hacia una mayor competencia regional, aplicando la liberación del comercio en aquellos productos en los cuales exista producción en todos o en varios países miembros.

Existen algunas excepciones, como las que resultan de los acuerdos celebrados entre Argentina y Brasil, aunque acotados a sectores determinados, y los acuerdos entre Argentina y Uruguay, Brasil-Uruguay, en virtud de los cuales este último país compite en el abastecimiento de un amplio universo productivo, aunque sólo hasta la cuota o porcentaje establecido en cada acuerdo.

//

//

La inestabilidad monetaria y financiera y los intercambios entre los países miembros son otras de las condicionantes de nuestro proceso de integración. Las formas en que esas inestabilidades se transmiten como obstáculos evidentes a la integración, es la modificación de las paridades nominales y reales en las tasas de cambio.

Hay experiencia acumulada de las consecuencias de esas modificaciones sobre las corrientes de comercio recíproco que llevan, en algunos casos, a acentuar los efectos de las preferencias arancelarias negociadas o, por el contrario, en otros, a anularlas totalmente.

En tanto estas circunstancias sigan produciéndose en los países de la ALADI, el sustento para incrementar las corrientes de comercio, principal objetivo y forma de medición del nivel de interdependencia alcanzado en el proceso, seguirá siendo muy endeble.

En lo que se refiere a la Secretaría General frente al proceso, los principales logros y las limitaciones que encontramos, quiero destacar que no es nuestro propósito presentar una larga y detallada relación de actividades llevadas a cabo por la Secretaría en el período bajo comentario.

Pensamos, más bien, que la mejor manera de contribuir al proceso de integración es señalar en forma resumida los grandes temas que orientaron la conducción del Organismo Técnico, así como las principales limitaciones o carencias que afectan el adecuado cumplimiento de las funciones establecidas por el Tratado.

Asumimos la Secretaría General heredando un proceso de reestructura institucional que afectó la mayor parte de nuestra gestión.

Al condicionar la toma de decisiones sobre personal y organización a la aprobación formal de la nueva estructura orgánico-funcional de la Secretaría y demás normas que la complementan, gran parte de esa tarea ha concluido.

No obstante, es necesario terminar las etapas que aún faltan, especialmente las relativas a la racionalización de métodos y procedimientos, automatización de oficinas, adecuación de la estructura de remuneraciones y evaluación del personal permanente según los nuevos criterios aprobados para alcanzar los niveles de eficiencia funcional a los que se aspira.

Si esas tareas no son realizadas, la reestructura se habrá limitado a un cambio de normas y de desconcentración funcional, además de disponer la rotatividad de los funcionarios de la categoría internacional.

Por otra parte, advertimos un profundo desbalance entre las funciones y la categoría de Organismo Técnico que el Tratado de Montevideo 1980 le otorga a la Secretaría General y los medios y atribuciones con los que cuenta en la práctica.

//

vf

No es posible una acción eficaz de la Secretaría si no cuenta con los recursos financieros y suficientes y la capacidad de movilización adecuada para apreciar las políticas, prácticas y tendencias de la acción de los Gobiernos de la región en lo que hace a su relacionamiento externo y a su vinculación intracomunitaria.

No es suficiente la información que, por lo demás llega tarde y fragmentada, ni la participación de consultores externos en determinados trabajos para transmitir y, sobre todo, responder las interrogantes que en cada uno de los países y, dentro de ellos, en cada uno de los sectores de la actividad económica y de sus distintos actores reales, a la postre destinatarios de las decisiones y acuerdos que se alcancen en el marco de la ALADI.

No es posible presentar propuestas que impulsen y profundicen el proceso sin conocer a fondo los fundamentos mismos de la actividad que se quiere regular o concertar ni tampoco sin evaluar el potencial concreto que se presenta para la acción concertada de los países.

Si queremos renovar y fortalecer el proceso de integración es necesario cambiar las bases de relacionamiento entre la Secretaría y el Comité de Representantes y la Secretaría y los Gobiernos de cada uno de los países a través de los sectores que correspondan.

Es necesario, respecto del Comité, que asuma un papel activo en la participación de los distintos sectores de la actividad gubernamental en el proceso de la toma de decisiones de la ALADI.

La convocatoria de reuniones gubernamentales debe ser acompañada por una acción directa con los sectores involucrados que garanticen una mejor interacción entre las entidades nacionales y su consecuente repercusión en el accionar comunitario. Esta tarea debe ser compartida con la Secretaría General que en su condición de Órgano Técnico del proceso ha sido creada para apoyar la acción de los países miembros en sus diversos planos y campos de acción comunitarios; para apoyar en ese sentido al Comité de Representantes.

Otro de los aspectos fundamentales para garantizar la buena marcha del proceso y en definitiva su éxito, es incorporar al accionar de la Asociación, en forma permanente y activa, a los responsables del diseño, aplicación y evaluación de las políticas sectoriales nacionales.

Nos llama la atención que pese al tiempo transcurrido aún no se haya creado el Órgano auxiliar previsto por el artículo 42 del Tratado de Montevideo 1980, integrado por funcionarios responsables de la política de integración de los países miembros. La evolución del proceso requiere ser analizada y evaluada en forma permanente por quienes tienen la autoridad y responsabilidad política de su desarrollo al interior de cada uno de los países.

Es indispensable asegurar la continuidad del accionar comunitario a través de la presencia de las autoridades gubernamentales encargadas de su aplicación y supervisión internas.

//

//

649

Hay que incentivar la participación activa de los responsables de la aplicación de las políticas sectoriales en todo el proceso de negociación y concertación que se desarrolle en el marco de la ALADI.

Los Consejos Sectoriales, Comisiones Asesoras o Grupos de Trabajo deben ser los elementos motrices del proceso y fuente permanente de consulta y decisión, según corresponda. No será posible ampliar y profundizar la integración sin la participación de los actores principales de cada actividad, sean gubernamentales o empresariales. Su concurso en la etapa de prenegociación, negociación y ejecución garantizará la aplicación efectiva de las resoluciones o acuerdos concertados.

Desde otra perspectiva tenemos que evaluar que el funcionamiento de los mecanismos vigentes y la búsqueda de nuevas formas de cooperación en materia de financiamiento de los saldos del comercio intrarregional, se vieron afectados por la generalizada situación de iliquidez internacional que afecta a los países miembros por el efecto de su limitada disposición de recursos propios, la existencia de dificultades de obtención de crédito externo y de la salida neta de divisas provocada por el cumplimiento de las obligaciones emanadas de la pesada deuda externa que pesa sobre nuestros países.

En ese entorno adverso cabe destacar, sin embargo, el eficiente funcionamiento del Convenio de Pagos y el aprovechamiento intensivo del mismo por parte de los países miembros, que ha representado un apoyo fundamental al desarrollo del comercio intrarregional y ha contribuido a su incremento constante en los tres últimos años.

Por el contrario, no ha podido reactivarse el funcionamiento de los mecanismos de financiamiento transitorio de deficiencias de liquidez de los bancos centrales miembros contemplados en el Acuerdo de Santo Domingo, ni progresar en el establecimiento de nuevos mecanismos para ese efecto, pese al esfuerzo desarrollado en el período por los países de la Asociación.

La temática relativa a los países de menor desarrollo económico relativo ha sido también motivo de una particular y permanente atención por parte de la Secretaría General en el período que hoy damos cuenta, no sólo por así disponer el ordenamiento jurídico de la Asociación, sino por cuanto estamos firmemente persuadidos de que sin la cooperación y solidaridad regionales con este grupo de países, el proceso de integración será menos dinámico, y el reparto de costos y beneficios será menos equitativo.

Nuestras acciones iniciales se orientaron a mejorar el nivel de gestión del Departamento encargado de asistir a los países de menor desarrollo económico relativo, concentrando sus recursos humanos y financieros en la ejecución de un conjunto de acciones orientadas a fortalecer la capacidad de negociación; a intensificar la divulgación de las concesiones entre los operadores del comercio exterior de estos países, así como a identificar las oportunidades que para la colocación de productos existía en los países otorgantes de las concesiones; a formular estudios de preinversión para desarrollar la oferta exportable de los países de menor desarrollo económico relativo, y sobre todo, para identificar proyectos de complementación con otros países de la Asociación.

//

sp

Los estudios de mercado, las reuniones sectoriales de difusión de los mecanismos del Tratado de Montevideo 1980, la edición y distribución de folletos divulgativos, han coadyuvado a la expansión reciente de las exportaciones de los productos de las nóminas de apertura de mercado, que de sesenta y cuatro millones de dólares en 1987, pasaron a ciento setenta y ocho millones en 1988.

Este crecimiento, que alcanzó un 178.12 por ciento, contrasta con el incremento del 17.64 logrado en el total de las exportaciones intrarregionales, aun cuando consideramos pudo haber sido superior.

Naturalmente, hubiera sido positivo concretar la realización de la Conferencia Extraordinaria de Evaluación y Convergencia prevista por la Resolución 13 del Tercer Consejo de Ministros para evaluar el funcionamiento del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo.

En los resultados señalados sin lugar a dudas que ha incidido la crisis económica y social de la región, que ha exarcebado el proteccionismo de los países miembros, pero también una sobrestimación de las reales potencialidades de los países de menor desarrollo económico relativo, lo que ha llevado a la conformación de unas nóminas de apertura de mercados escasamente significativas, en unos casos, y en otros con productos no los más aptos para expandir las exportaciones de Bolivia, Ecuador y Paraguay, sino con aquellos que menos resistencia ofrecían a los productores de los países otorgantes de las concesiones.

Finalmente, hemos podido advertir en el transcurso de nuestra gestión al frente de la Secretaría, la necesidad de profundizar la coordinación y cooperación interinstitucional con los demás organismos de cooperación e integración de la región. Los organismos regionales y subregionales por lo general reciben de parte de los países similares mandatos o encargos que, en muchos casos, duplican tareas y esfuerzos que deben evitarse en aras de una mayor racionalidad institucional. Hemos iniciado un proceso activo de coordinación interinstitucional que debe ser continuado y mejorado a fin de optimizar el uso de los recursos y efectivizar los resultados de la acción individual y colectiva de todos y cada uno de los organismos de la región. Este aspecto adquiere mayor relevancia en un momento en el cual los organismos están atravesando una situación financiera difícil, como consecuencia de la demora de los aportes de los países miembros.

En cuanto a las perspectivas que visualizamos del proceso de integración, vemos que la crisis del endeudamiento externo, combinada con el agotamiento de los modelos de desarrollo fundamentados en la sustitución de importaciones clásicamente concebidas, aunados a las políticas neo-liberales que hoy imperan casi dogmáticamente en los países miembros explican, en gran medida, los magros resultados que al cabo de este primer decenio pudieran exhibirse como logros de la integración regional.

Si bien pueden registrarse avances puntuales en algunas de las áreas del quehacer integracionista, tal como se ha indicado en el capítulo anterior, la nueva realidad de la región ha puesto de manifiesto la debilidad de las interrelaciones alcanzadas entre los países miembros. El instrumental utilizado, caracterizado por su limitado alcance, tan solo ha permitido la concertación de una amplia gama de acuerdos para normar el hasta ahora insignificante intercambio recíproco y la compensación de saldos, sin generar un clima propicio que influya decididamente sobre el desarrollo económico de los países miembros.

//

//

651

Esta falencia de resultados, acompañada de las mutaciones que se suceden constantemente en el escenario mundial, así como en el regional, conllevan a repensar en torno a las bases que deben sustentar a la integración regional como un proyecto útil y válido para los países miembros. Los países de la región se encuentran empeñados en mejorar su posición relativa en el contexto del sistema económico internacional, dentro de ciertos condicionamientos externos, actuando todos ellos en el marco de la democracia política y en función de sus respectivas realidades económicas, procurando aminorar los costos que les significa asumir compromisos como los propuestos en el desarrollo de la acción integradora regional.

Frente a las circunstancias que ahora se enfrentan, no es difícil concluir que el estilo de integración basado en la exclusiva liberación arancelaria, complementado con acciones colaterales en el área financiera, como el adelantado hasta el presente, no responde, y más bien parece agotado, ante las nuevas exigencias que el devenir histórico ha impuesto a América Latina. No se trata de desestimar el pasado, ni mucho menos de minimizar algunos logros que, aunque circunscritos a ámbitos reducidos, ponen de relieve la voluntad de los Gobiernos en acometer los proyectos de la integración. Por el contrario, se precisa actuar con renovado espíritu, teniendo presente las experiencias acumuladas como parte fundamental del acervo que se constituyó con tres décadas de historia de integración en el Continente. Necesitamos ventilar ideas y señalar cursos de acción que permitan retomar los rumbos que conduzcan hacia la unidad latinoamericana.

Para Latinoamérica, la integración parte de sus propios orígenes históricos, compartiendo una raíz cultural que le concede identidad propia y que le exige para su concreción el diseño de mecanismos que le permitan estimular la conformación de un sistema de interrelaciones sólidas y estables sobre la base del desarrollo de acciones conjuntas y solidarias para enfrentar problemas comunes. De esta forma debe interpretarse la profunda significación política que adquiere el proceso de integración regional, lo cual implica que la misma no puede circunscribirse exclusivamente al ámbito puramente comercial, como se ha ensayado hasta ahora, sino que la integración concebida como un medio para el desarrollo debe también poder concretarse en otras áreas, que si bien no son ajenas al quehacer económico, permiten una vinculación si se quiere menos conflictiva, que facilitarían una interdependencia profunda e invulnerable como elemento articulador de intereses entre las fuerzas sociales de los países miembros.

En la medida que los intereses de la integración puedan conciliarse con los de las sociedades nacionales, en esa misma medida se podrá esperar una sólida concertación entre los países miembros. Sólo así se hará realidad el reiterado apoyo político tantas veces impulsado por los Jefes de Estado, pero tantas veces incumplido.

El adecuar la integración a las exigencias del desarrollo nacional constituye un imperativo para la definición de una visión alternativa del proceso en el futuro inmediato y exige la articulación de los intereses nacionales en un proyecto común. En consecuencia, esa adecuación sería inútil si a la concertación de intereses no son convocados todos aquellos estamentos de la sociedad latinoamericana que influyen en la adopción de las decisiones nacionales. Los agentes económicos -gubernamentales y privados-, trabajadores, políticos y académicos constituyen la base social que sustenta todo proceso histórico. La integra

//

sp

ción como parte de la historia común de la región, no puede ser ajena a la exigencia de los elementos que estructuran también su sustento social. Conceder un carácter participativo al proceso postulado en el Tratado de Montevideo 1980 cobra ahora una especial relevancia.

El empeño de los países por alcanzar una mejor inserción en el sistema económico internacional, exige la estructuración de un sistema productivo, eficiente y dinámico que apoyado en el mercado regional le permitirá contar con escalas de producción que deberían contribuir eficazmente a destrabar el proceso de industrialización a través de eslabonamientos productivos y la especialización sectorial como su consecuencia natural.

En términos de la integración regional, ello permeabilizaría las posibilidades de la complementariedad entre los países miembros. De ser así, la integración hallaría, por una parte, un camino expedito para avanzar en otra área de acción que si bien ha sido explorada aún desde los comienzos de la extinta ALALC, nunca fue puntal de las actividades desplegadas en procura de la profundización de las interrelaciones entre los países miembros y desvinculada con el fortalecimiento y diversificación de la estructura productiva.

La ampliación de la base de consenso en torno al diseño y ejecución de los proyectos integracionistas como se ha propuesto, exige una adecuación del sistema institucional de la Asociación. Así, en el plano político, la creación de Consejos especializados o sectoriales, surge como un elemento indispensable para la consideración de una nueva agenda como la ya sugerida para el proceso de integración. La existencia de estas instancias, contribuiría de manera eficaz para asegurar un mayor grado de cumplimiento de compromisos en áreas que si bien se vinculan con la política exterior de los países miembros, no son de exclusiva responsabilidad de los Ministerios de Relaciones Exteriores.

Por su parte, y también en el plano político, se precisa una sincera reflexión por parte de los países en torno a la conformación y competencias del Organismo Técnico y los Organos Políticos de la Asociación. Aún más, esa reflexión debería ser lo suficientemente profunda como para considerar un eventual cambio de atribuciones, teniendo en cuenta la superposición de atribuciones que frecuentemente se verifica.

En cuanto al plano técnico, el rescate de la autonomía de gestión para la Secretaría surge como un elemento de vital importancia para la puesta en marcha de un estilo de integración como el propuesto. Esa autonomía de gestión que pareció rescatarse a fines del 88 cuando se culminaba la aprobación del proceso de reestructura, parece no ser compartida por una gran cantidad de países miembros, en tanto que la visión alternativa de la integración requiere de un órgano técnico comunitario estable, sólido y solvente que diseñe y promueva acciones vinculantes con y entre los países miembros.

Estas breves reflexiones que nos hemos permitido hacer en torno a la situación actual y perspectivas del proceso de integración no persiguen otro propósito que el de contribuir a un debate tantas veces eludido pero cada vez más necesario, para rescatar un proceso histórico cuyos signos vitales apenas si son registrados en el paso de los tiempos.

Tenemos la certeza de que las nuevas corrientes, las nuevas afirmaciones políticas, el impulso renovador, que no solamente desde el plano político sino

//

//

653

también de una Secretaría General fortalecida hoy con la reestructura y con la incorporación de nuevos elementos vitales para ese desarrollo, avizoran un promisorio futuro.

Eludir el compromiso será la antihistoria. Las futuras generaciones asumirán las consecuencias pero también nos juzgarán por las acciones del presente y la desidia de lo que para entonces ya será el pasado.

Gracias.

PRESIDENTE. Muchas gracias por sus palabras.

Informe de gestión del Secretario General y los Secretarios Generales Adjuntos (ALADI/SEC/Informe 3, 20 de marzo de 1990).

Introducción

Al culminar tres años de actividad al frente de la Secretaría General de la ALADI deseamos formular algunas reflexiones, frutos de la experiencia cosechada, rica y contrastante, que recogen datos y testimonio de nuestras percepciones, de nuestras ilusiones y por qué no decirlo, de nuestras frustraciones.

Nada parece más adecuado pues, que transmitir estos juicios y vivencias al Comité de Representantes de los países miembros de la Asociación, su órgano permanente, cuyas atribuciones definiera el Tratado de Montevideo 1980, en amplios y significativos términos.

Los comentarios contenidos en este documento se formulan con un doble propósito: agradecer por una parte, la confianza que tuvieron los países miembros al designarnos y transmitir, por la otra, los resultados de un ejercicio de reflexión o balance de gestión.

El mismo ha sido dividido en tres partes: la primera, acerca del estado de situación del proceso de integración entre los países miembros de la Asociación; la segunda, referida al balance de actividades de la Secretaría General, como órgano técnico de la Asociación y la tercera, que contiene nuestra percepción sobre las perspectivas de desarrollo del proceso durante la década que comienza.

I. ESTADO DEL PROCESO DE INTEGRACION

Con la amplia perspectiva que ofrece el prolongado período transcurrido, se puede decir, en una primera aproximación que la ALADI, al igual que los otros esquemas de integración en la región, ha pasado por varias fases que van desde el surgimiento promisorio del programa, con claras muestras de éxito en los primeros tiempos, pasando por las etapas de crisis y revisión, hasta llegar a la fase actual, definida como un período de búsqueda de nuevas fórmulas que permitan, por una parte, conservar los niveles de interrelacionamiento logrados y, por la otra, dotarlos de un dinamismo más operativo y flexible, tarea que se iniciara con la transformación de la ALALC en ALADI.

La ALADI mostró escaso dinamismo, aún antes de producirse la explosión de la crisis del endeudamiento externo. Los primeros años de vida, se insu-

sp

//

//

654

mieron básicamente en la renegociación del patrimonio histórico de la ALALC, sin que los países miembros hubieren modificado sus estrategias de desarrollo o variado sus actitudes respecto a la nueva Asociación. Al mismo tiempo, poco se pudo avanzar en la determinación y puesta en vigencia de la preferencia arancelaria regional, lo que sólo se logró en abril de 1984, durante la Segunda Reunión del Consejo de Ministros y con dos limitaciones por demás significativas: por una parte, su muy bajo nivel que apenas permite considerarla como de carácter simbólico; y, por la otra, la magnitud y estructura de las listas de excepciones permitidas por el instrumento.

Los criterios restrictivos empleados por los países miembros en aquellas negociaciones hicieron imposible aprovechar una particular coyuntura histórica a fin de ampliar los mercados en forma efectiva y a escala regional. Ni la revisión de las concesiones del pasado, ni el establecimiento de la preferencia arancelaria regional condujeron, en el primer quinquenio de la ALADI, al establecimiento del área de preferencias económicas prevista en el Tratado de Montevideo 1980.

La Rueda Regional de Negociaciones, puesta en marcha por el Comité de Representantes de la ALADI por Resolución 42 de marzo de 1985, culminó dos años después con la celebración de la Tercera Reunión del Consejo de Ministros, que adoptó un programa de acciones tendientes a establecer un "sistema regional de comercio y de pagos", aunque sus resultados han sido bastante más pobres de lo esperado.

En efecto, la preferencia arancelaria regional (PAR) acordada entre los países miembros, carece de significación. Ni la preferencia promedio, ni la otorgada a los países mediterráneos, parecen ser suficientes para generar o expandir el comercio recíproco. Por otra parte, el excesivo número de excepciones establecidas unilateralmente, permite, en muchos casos, excluir de la preferencia a lo sustancial del comercio de los países miembros, estableciendo un límite inmediato a las posibilidades de que la negociación multilateral conduzca a resultados significativos y, además, equilibrados. En rigor, las dificultades para lograr un consenso respecto de una preferencia arancelaria regional efectiva resultan del obstáculo que significa la resistencia a competir, presente a lo largo de las numerosas negociaciones realizadas en el marco de la ALALC-ALADI.

El ambicioso Programa Regional para la Recuperación y Expansión del Comercio (PREC), para otorgar una preferencia arancelaria básica de 60 por ciento sobre una lista de productos que debían representar el 30 por ciento de las importaciones desde terceros y a pesar de su vigencia formal en cinco países, no ha tenido efectos prácticos, pues las concesiones otorgadas son, en general inferiores a las negociadas en forma bilateral. Los debates establecidos entre la equivalencia de las concesiones según categorías de países y con relación a la lista de bienes a incluir en el llamado Anexo II, muestran las dificultades que puede crear un mecanismo que fuera concebido como de carácter regional cuando las heterogeneidades son muy fuertes y resulta escasa la disposición o la capacidad para hacerse concesiones recíprocas, en forma negociada.

La renovación del compromiso de dismantelar las restricciones no arancelarias que han afectado en general y, en forma importante aunque no en igual medida, a los intercambios comerciales tampoco ha sido respetada. La mayoría de los países miembros han empleado este instrumento como clave

//

//

regulatoria de su comercio exterior. Por otra parte, aún siguen sin suscribirse los acuerdos regionales relativos al trámite de solicitudes de importación y utilización de precios de referencia.

Aunque se logró crear un programa que procura la atenuación de los desequilibrios que se manifiestan en los intercambios regionales, y a pesar de que existen países en esa situación, nunca ha sido utilizado hasta la fecha, lo cual hace evidente que para resolver los problemas existentes, se requiere complementarlo con otros instrumentos.

El programa de acciones surgidas de la Rueda posee ciertas limitaciones básicas, porque sigue poniendo excesivo énfasis en el mecanismo liberatorio del comercio que, no obstante su reconocida eficacia cuando se lo utiliza adecuadamente, ha sido insuficiente para incrementar, según su potencial, el comercio recíproco debido a que gran parte del comercio que realizan los países miembros no es afectado, por diversas razones, por el arancel.

Por lo demás, pese a estar incluidos entre los temas a considerar, la Rueda Regional de Negociaciones no pudo adoptar políticas ni establecer acuerdos en temas tan importantes como los pagos y el financiamiento, las compras estatales, la complementación económica, los servicios y la convergencia de las acciones parciales, entre otros. La falta de acuerdos y compromisos en estos temas, da cuenta de la persistente impotencia para extender los dominios y competencias de la Asociación, que data de la época de la ALALC, de modo de empezar a considerar, en los hechos, al proceso de integración como un fenómeno complejo y pluridimensional que trasciende lo comercial y combina lo económico con lo político y social.

Visualizamos la existencia de algunos problemas estratégicos que es necesario resolver para que el proceso avance.

Uno de ellos y que ha estado presente desde los comienzos de la integración cuando se firmó el Tratado de Montevideo de 1960, es la referida a la competitividad deseada entre los países miembros y los riesgos de que surgieran diversas asimetrías en la distribución de los costos y beneficios derivados de la integración regional.

En particular, interesó la situación de los países de menor desarrollo económico relativo los que, tanto por razones estructurales como de otra índole, se encontraban en desventaja para aprovechar las oportunidades del programa de liberación, principal medio de acción previsto. Los reclamos de los países de menor desarrollo económico relativo, después de establecida la ALADI, por lo que entienden una inequitativa distribución de los beneficios de la liberación comercial, muestran que el problema sigue teniendo plena vigencia. En otras palabras, todavía hoy subsiste una cierta incompatibilidad entre los intereses de los países recurrentemente superavitarios y aquellos deficitarios en los saldos del comercio intrarregional.

Resulta de lo señalado, que los instrumentos empleados, las excepciones a las normas que lo regulan, la ausencia de sólidos instrumentos complementarios, las deficiencias estructurales de algunos países, entre otros, han confluído, en diferentes proporciones según los casos, para explicar la inconformidad reiteradamente manifestada por los mismos en el seno de la Asociación.

//

Esa disconformidad ha sido y sigue siendo uno de los factores que obstaculizan las negociaciones que se llevan a cabo y, por lo tanto, configura un elemento retardatario para los avances del proceso de integración. De allí que la exploración de la real eficacia de los instrumentos discriminatorios establecidos para brindar mayores posibilidades a los países deficitarios sea una de las tareas que se deben encarar por la Asociación a fin de, si fuera necesario, lograr una modificación del instrumental correspondiente. De lo que se trata, en definitiva, es intentar hallar nuevos cauces para disminuir tanto como se pueda, la franja de incompatibilidad de intereses entre los países miembros, que tanto afecta las posibilidades de dinamizar el proceso de integración de la ALADI.

Desde otro punto de vista, una simple observación deja al descubierto que las respectivas políticas nacionales -de manera más notoria las de corto plazo- suelen ser discordantes con la que podría calificarse como la política de integración de la ALADI, expresada en los instrumentos previstos por el Tratado de Montevideo 1980. Si bien éste contiene un espectro amplio de posibilidades y es sumamente flexible, allí está contenida una serie de mecanismos que requieren una coherencia mínima respecto de algunos componentes de las políticas económicas nacionales.

En muchos casos, la eficacia de los compromisos asumidos en la ALADI -a fin de que provoquen los resultados que se persiguieron al establecerlos- exige que no se pongan en vigencia, a nivel nacional, otros mecanismos y que no se adopten medidas que neutralicen los fines que se busca obtener con los acuerdos que se van firmando en su marco.

La intensidad de la crisis y su vinculación con el endeudamiento externo condujo a centrar el ajuste en función del sector externo de las economías afectadas y a concentrar la atención de los Gobiernos y operadores en el manejo de la coyuntura, apartándose de proyectos de larga maduración y de amplia cobertura. Por esta razón, la integración regional pierde prioridad en los mecanismos nacionales de toma de decisiones, al requerir su inserción en proyectos necesariamente de largo plazo. El tema de la deuda externa se encuentra en el centro de los problemas de falta de crecimiento e inestabilidad para una buena parte, si no todos, los países latinoamericanos.

Las estrategias nacionales estuvieron claramente orientadas hacia la apertura a terceros mercados, motivadas por la necesidad de generar superávit en el comercio exterior a fin de hacer frente a las obligaciones derivadas del endeudamiento. La contracción de las importaciones fue la principal variable de ajuste del sector externo a partir de 1981/1982 y se obtuvo, en general, por la modificación de las condiciones de expansión anterior: se contrae el crédito, se elimina la sobrevaluación cambiaria y se restringen en forma directa y selectiva las importaciones. Los efectos de la crisis también afectaron al comercio intrarregional, induciendo un cambio de composición, principalmente de las importaciones. La demanda, se orientó a bienes esenciales y la política comercial a reservar el abastecimiento del mercado interno a la producción nacional.

Si realmente se procura que los instrumentos diseñados en la ALADI -u otros que se lleguen a proponer en el futuro- sean exitosos, resulta necesario identificar en qué circunstancias y con qué presumible intensidad

//

//

algunas medidas adoptadas a nivel nacional entran en conflicto con los compromisos que cada país asume en los distintos acuerdos celebrados en la Asociación.

Otro de los aspectos hacia el cual convergen las opiniones cuando se trata de justificar -o al menos explicar- el difícil desarrollo de las negociaciones en el seno de la ALADI, se relaciona con la filosofía que ha servido y sirve de sustento para identificar los sectores que los países miembrós están dispuestos a integrar y, eventualmente, los medios a utilizar.

A lo largo de toda su historia, el proceso se ha fundamentado sustancialmente en un esquema complementarista, en el sentido de que los cauces que se han buscado para liberalizar las corrientes de intercambio recíproco han sido aquellos en que las producciones son complementarias. Estaba -y sigue estando- claro que los países de la Asociación no visualizan, como estrategia de integración, avanzar hacia una mayor competencia regional aplicando la liberación del comercio en aquellos productos en los cuales exista producción en todos o en varios países miembros. Existen algunas excepciones como las que resultan de los acuerdos celebrados entre Argentina y Brasil, aunque acotados a sectores determinados, y los acuerdos entre Argentina-Uruguay y Brasil-Uruguay, en virtud de los cuales este último país compite en el abastecimiento de un amplio universo productivo, pero solo hasta la cuota o porcentaje establecido en cada acuerdo.

La posición mantenida hasta el presente por los países miembros de la ALADI restringe, naturalmente, los espacios para avanzar en la integración de los mercados, pues las posibilidades de explorar las áreas de complementariedad se fueron llenando gradualmente con el tiempo. Por lo tanto, si la premisa sigue siendo la integración de los mercados, pero sólo cuando se trata de complementar las economías, habrá que concluir que las perspectivas para el futuro no serán suficientemente promisorias.

Algunos factores, y tal vez determinantes, que han obstaculizado el avance de la integración se localizan en la inestabilidad monetaria y financiera de los países miembros. Inestabilidad que se manifiesta en distintos frentes (desequilibrios externos, fiscales, monetarios, etc.), se concentra de manera perversa en una inflación persistente que, en el caso de algunos países, ha alcanzado niveles que extreman las dificultades para alcanzar el crecimiento económico e, incluso, la estabilidad de sus sociedades.

La forma en que esas inestabilidades se transmiten, como obstáculos evidentes a la integración, es la modificación de las paridades nominales y reales de las tasas de cambio. Hay experiencia acumulada de las consecuencias de esas modificaciones sobre las corrientes de comercio recíproco que llevan, en algunos casos, a acentuar los efectos de las preferencias arancelarias negociadas o, por el contrario, en otros, a anularlas totalmente. En tanto estas circunstancias sigan produciéndose en los países de la ALADI, el sustento para incrementar las corrientes de comercio -principal objetivo y forma de medición del nivel de interdependencia alcanzado en el proceso- seguirá siendo muy endeble.

II. LA SECRETARIA GENERAL FRENTE AL PROCESO: PRINCIPALES LOGROS Y LIMITACIONES

En cuanto al órgano técnico que nos tocó dirigir en el período que hoy termina, queremos resaltar, por su importancia y trascendencia para

//

658

los trabajos de la Asociación, aspectos que, a nuestro juicio, deben ser encarados en forma inmediata si aspiramos a renovar y fortalecer el proceso de integración regional y a otorgarle la dinámica indispensable para su creciente profundización.

En ese sentido, no es nuestro propósito presentar una larga y detallada relación de actividades llevadas a cabo por la Secretaría General en el período bajo comentario. Pensamos, más bien, que la mejor manera de contribuir al proceso de integración es señalar en forma resumida los grandes temas que orientaron la conducción del órgano técnico, así como las principales limitaciones o carencias que afectaron el adecuado cumplimiento de las funciones establecidas por el Tratado.

Asumimos la conducción de la Secretaría General heredando un proceso de reestructura institucional que afectó la mayor parte de nuestra gestión, al condicionar la toma de decisiones sobre personal y organización a la aprobación formal de la nueva estructura orgánico-funcional de la Secretaría y demás normas que la complementan. Gran parte de la tarea se ha concluido, no obstante, es necesario terminar las etapas que aún faltan, especialmente las relativas a la racionalización de métodos y procedimientos, automatización de oficinas, adecuación de la estructura de remuneraciones y evaluación del personal permanente según los nuevos criterios aprobados, para alcanzar los niveles de eficiencia funcional a los que se aspira. Si esas tareas no son realizadas la reestructura se habrá limitado a un cambio de normas y de desconcentración funcional además de disponer la rotatividad de los funcionarios de la categoría internacional.

Por otra parte, advertimos un profundo desbalance entre las funciones y la categoría de órgano técnico que el Tratado de Montevideo 1980 le otorga a la Secretaría General y los medios y atribuciones con los que cuenta en la práctica. No es posible una acción eficaz de la Secretaría si no cuenta con los recursos financieros suficientes y la capacidad de movilización adecuada para apreciar las políticas, prácticas y tendencias de la acción de los Gobiernos de la región en lo que hace a su relacionamiento externo y a su vinculación intracomunitaria. No es suficiente la información que, por lo demás, llega tarde y fragmentada ni la participación de consultores externos en determinados trabajos, para transmitir y, sobretodo, responder las interrogantes que sobre las posibilidades y realidades del proceso se presentan en cada uno de los países y dentro de ellos en cada uno de los sectores de la actividad económica y de sus distintos actores reales, a la postre destinatarios de las decisiones y acuerdos que se alcancen en el marco de la ALADI. No es posible presentar propuestas que impulsen y profundicen el proceso sin conocer a fondo los fundamentos mismos de la actividad que se quiere regular o concertar, ni tampoco sin evaluar el potencial concreto que se presenta para la acción concertada de los países. Si queremos renovar y fortalecer el proceso de integración es necesario cambiar las bases de relacionamiento entre la Secretaría y el Comité de Representantes y, la Secretaría y los Gobiernos de cada uno de los países, a través de los sectores que corresponda.

Existe un espacio amplio y delimitado para la acción política y la acción técnica, complementarios y secuenciales en el tiempo, que no ha sido ocupado cabalmente por sus actores y que es necesario recuperar si queremos que la integración constituya una variable eficaz de la política internacional de todos nuestros países.

//

//

En efecto, el Comité de Representantes como órgano político permanente de la Asociación está llamado a promover la integración regional haciendo uso de las facultades que el Tratado le confiere y de la delegación de atribuciones que cada Gobierno acuerde a su Representante Permanente. Es necesario que el Comité asuma un papel activo en la participación de los distintos sectores de la actividad gubernamental, en el proceso de la toma de decisiones de la ALADI. La convocatoria de reuniones gubernamentales debe ser acompañada por una acción directa con los sectores involucrados, que garantice una mejor interacción de las entidades nacionales y su consecuente repercusión en el accionar comunitario. Esta tarea debe ser compartida con la Secretaría General que, en su condición de órgano técnico del proceso, ha sido creada para apoyar la acción de los países miembros en sus diversos planos y campos de acción comunitarios. La Secretaría General, con adecuada capacidad y autonomía técnica, debe constituirse en uno de los motores que impulsan el proceso por su posición estratégica en el relacionamiento institucional.

Otro de los aspectos fundamentales para garantizar la buena marcha del proceso y, en definitiva su éxito, es incorporar al accionar de la Asociación, en forma permanente y activa, a los responsables del diseño, aplicación y evaluación de las políticas sectoriales nacionales.

Llama la atención que pese al tiempo transcurrido aún no se haya creado el órgano auxiliar previsto por el artículo 42 del Tratado de Montevideo 1980 "integrado por funcionarios responsables de la política de integración de los países miembros". La evolución del proceso requiere ser analizada y evaluada en forma permanente por quienes tienen la autoridad y responsabilidad política de su desarrollo, al interior de cada uno de los países. Es indispensable asegurar la continuidad del accionar comunitario a través de la presencia de las autoridades gubernamentales encargadas de su aplicación y supervisión internas.

Asimismo, hay que incentivar la participación activa de los responsables de la aplicación de las políticas sectoriales en todo el proceso de negociación y concertación que se desarrolle en el marco de la ALADI. Los Consejos Sectoriales, Comisiones Asesoras o Grupos de Trabajo deben ser los elementos motrices del proceso y fuente permanente de consulta y decisión, según corresponda. No será posible ampliar y profundizar la integración regional sin la participación de los actores principales de cada actividad, sean gubernamentales o empresariales. Su concurso en la etapa de pregociación, negociación y ejecución garantizará la aplicación efectiva de las resoluciones o acuerdos concertados.

Desde otra perspectiva, el funcionamiento de los mecanismos vigentes y la búsqueda de nuevas formas de cooperación en materia de financiamiento de los saldos del comercio intrarregional, se vieron afectados por la generalizada situación de iliquidez internacional que afecta a los países miembros por efecto de su limitada disposición de recursos propios, de la persistencia de las dificultades de obtención de crédito externo y de la salida neta de divisas producida por el cumplimiento de las obligaciones emanadas de la deuda externa internacional.

En ese entorno adverso, cabe destacar, sin embargo, el eficiente funcionamiento del Convenio de Pagos y el aprovechamiento intensivo del mismo

//

por parte de los países miembros, que ha representado un apoyo fundamental al desarrollo de comercio intrarregional y ha contribuido a su incremento constante en los tres últimos años.

Por el contrario, no ha podido reactivarse el funcionamiento de los mecanismos de financiamiento transitorio de deficiencias de liquidez de los bancos centrales miembros contemplados en el Acuerdo de Santo Domingo, ni progresar en el establecimiento de nuevos mecanismos para ese efecto pese al esfuerzo desarrollado en el período por los países de la Asociación.

El apoyo que brindaban los mecanismos del Acuerdo de Santo Domingo, ha sido sustituido por arreglos bilaterales de pagos concertados entre pares de países, algunos de carácter casuístico y otros de operación regular -como el pactado entre Argentina y Brasil-. Adicionalmente, entre los países del Acuerdo de Cartagena ha funcionado para igual fin el peso andino, creado a fines de 1985 en el marco del Fondo Andino de Reservas.

El juego de tales arreglos e instrumentos ha permitido cubrir sólo transitoriamente las dificultades de pago presentadas a algunos de los países miembros durante el período y ha facilitado que siguiera funcionando el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos.

La temática relativa a los países de menor desarrollo económico relativo ha sido motivo de una particular y permanente atención por parte de la Secretaría General en el período del que hoy damos cuenta, no sólo por así disponerlo el ordenamiento jurídico de la Asociación, sino por cuanto estamos firmemente persuadidos de que sin la cooperación y solidaridad regionales con este grupo de países, el proceso de integración será menos dinámico, y el reparto de sus costos y beneficios será menos equitativo.

Nuestras acciones iniciales se orientaron a mejorar el nivel de gestión del Departamento encargado de asistir a los países de menor desarrollo económico relativo, concentrando sus recursos humanos y financieros en la ejecución de un conjunto de acciones orientadas a fortalecer la capacidad de negociación; a intensificar la divulgación de las concesiones entre los operadores del comercio exterior de estos países, así como a identificar las oportunidades que para la colocación de productos existía en los países otorgantes de las concesiones; a formular estudios de preinversión para desarrollar la oferta exportable de los países de menor desarrollo económico relativo, y sobre todo para identificar proyectos de complementación con otros países de la Asociación.

Las propuestas orientadas a promover la complementación económica han despertado poco interés entre las partes involucradas; los estudios de pre factibilidad en contadas excepciones se han concretado en inversiones o han sido llevados al nivel de factibilidad. Los estudios de mercado, las reuniones sectoriales de difusión de los mecanismos del Tratado de Montevideo 1980, la edición y distribución de alrededor de 7.500 folletos divulgativos han coadyuvado a la expansión reciente de las exportaciones de los productos de las nóminas de apertura de mercado, que de US\$ 64 millones en 1987 pasaron a US\$ 178 millones en 1988.

Este crecimiento que alcanzó un 178.12 por ciento, contrasta con el incremento del 17.64 por ciento logrado en el total de las exportaciones

//

intrarregionales, aun cuando consideramos pudo haber sido superior. Por otro lado, debemos destacar que hubiera sido positivo concretar la realización de la Conferencia Extraordinaria de Evaluación y Convergencia prevista por la Resolución 13 (III) del Consejo de Ministros para evaluar el funcionamiento del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo.

En los resultados señalados, sin lugar a dudas que ha incidido la crisis económica y social de la Región, que ha exacerbado el proteccionismo de los países miembros, pero también una sobrestimación de las reales potencialidades de los países de menor desarrollo económico relativo, lo que ha llevado a la conformación de unas nóminas de apertura de mercados escasamente significativas, en unos casos, y en otros con productos no los más aptos para expandir las exportaciones de Bolivia, Ecuador y Paraguay, sino con aquellos que menos resistencia ofrecían a los productores de los países otorgantes de las concesiones.

El proceso de integración de América Latina no saldrá del estado embrionario en que se encuentra, a menos que exista una efectiva articulación de intereses que garantice un reparto equitativo de sus costos y beneficios. Nadie mejor que las partes involucradas para determinar qué costos están dispuestos a pagar en función de los beneficios que esperan recibir.

Finalmente, hemos podido advertir en el transcurso de nuestra gestión al frente de la Secretaría, la necesidad de profundizar la coordinación y cooperación interinstitucional con los demás organismos de cooperación e integración de la región. Los organismos regionales y subregionales por lo general reciben de parte de los países similares mandatos o encargos que, en muchos casos, duplican tareas y esfuerzos que deben evitarse en aras de una mayor racionalidad institucional. Hemos iniciado un proceso activo de coordinación interinstitucional que debe ser continuado y mejorado a fin de optimizar el uso de los recursos y efectivizar los resultados de la acción individual y colectiva de todos y cada uno de los organismos de la región. Este aspecto adquiere mayor relevancia en un momento en el cual los organismos están atravesando una situación financiera difícil como consecuencia de la demora en los aportes de los países miembros.

III. PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE INTEGRACION

La difícil y controvertida década que recién finalizó fue escenario de radicales cambios en el contexto político-económico internacional, irradiando sus efectos sobre la evolución económica de la región latinoamericana, lo cual estimuló la adopción e instrumentación de políticas cuyas orientaciones se vincularon con la atención de la problemática coyuntural relegando en términos de prioridad a las acciones de mediano plazo en procura del desarrollo, entre las cuales se inscriben, generalmente, los proyectos de la integración económica.

La crisis del endeudamiento externo, combinada con el agotamiento de los modelos de desarrollo fundamentados en la sustitución de importaciones clásicamente concebidas, aunados a las políticas neo-liberales que hoy imponen casi dogmáticamente en los países miembros explican, en gran medida, los magros resultados que al cabo de este primer decenio pudieran exhibirse como logros de la integración regional.

//

Si bien pueden registrarse avances puntuales en algunas de las áreas del quehacer integracionista, tal como se ha indicado en el capítulo anterior, la nueva realidad de la región ha puesto de manifiesto la debilidad de las interrelaciones alcanzadas entre los países miembros. El instrumental utilizado caracterizado por su limitado alcance tan sólo ha permitido la concertación de una amplia gama de acuerdos para normar el hasta ahora insignificante intercambio recíproco y la compensación de saldos sin generar un clima propicio que influya decididamente sobre el desarrollo económico de los países miembros.

Esta falencia de resultados, acompañada de las mutaciones que se suceden constantemente en el escenario mundial, así como en el regional, conllevan a repensar en torno a las bases que deben sustentar a la integración regional como un proyecto útil y válido para los países miembros. Los países de la región se encuentran empeñados en mejorar su posición relativa en el contexto del sistema económico internacional, dentro de ciertos condicionamientos externos, actuando todos ellos en el marco de la democracia política y en función de sus respectivas realidades económicas, procurando aminorar los costos que les significa asumir compromisos como los propuestos en el desarrollo de la acción integradora regional.

Frente a las circunstancias actuales, no es difícil concluir que el estilo de integración basado en la exclusiva liberación arancelaria complementado con acciones colaterales en el área financiera, como el adelantado hasta el presente, no responde, y más bien luce agotado, ante las nuevas exigencias que el devenir histórico ha impuesto a América Latina. No se trata de desestimar el pasado, ni mucho menos de minimizar algunos logros que, aunque circunscritos a ámbitos reducidos, han puesto de relieve la voluntad de los Gobiernos en acometer los proyectos de la integración. Por el contrario, se precisa ahora actuar con renovado espíritu, teniendo presente las experiencias acumuladas como parte fundamental del acervo que se ha constituido con tres décadas de historia de integración en el Continente, para ventilar ideas y señalar cursos de acción que permitan retomar los rumbos que conduzcan hacia la unidad latinoamericana.

En otras palabras, luego de tres años de gestión al frente del órgano técnico de la Asociación, no sería responsable eludir el compromiso de aportar al debate un conjunto de elementos que una vez evaluados en las distintas instancias contempladas en el ordenamiento jurídico regional, podrían constituir parte de una nueva estrategia o, tal vez, de una visión alternativa sobre la integración económica de América Latina.

Diversos son los conceptos que se analizan para precisar el entendimiento de la integración. Unos autores más que otros circunscriben el debate a los aspectos puramente comerciales. Por otra parte, algunos fundamentan sus definiciones en torno a criterios que estando sesgados inicialmente de un alto contenido comercialista, sustentan que toda integración es alcanzada por etapas hasta concluir en la excelencia de la unidad plena.

Para Latinoamérica, la integración parte de sus propios orígenes históricos, compartiendo una raíz cultural que le concede identidad propia y que le exige para su concreción el diseño de mecanismos que le permitan estimular la conformación de un sistema de interrelaciones sólidas y estables sobre la base del desarrollo de acciones conjuntas y solidarias para

//

//

enfrentar problemas comunes. De esta forma debe interpretarse la profunda significación política que adquiere el proceso de integración regional, lo cual implica que la misma no puede circunscribirse exclusivamente al ámbito puramente comercial como se ha ensayado hasta ahora. La integración concebida como un medio para el desarrollo, debe también poder concretarse en otras áreas que si bien no son ajenas al quehacer económico, permiten una vinculación si se quiere menos conflictiva, lo cual facilitaría una interdependencia profunda e invulnerable como elemento articulador de intereses entre las fuerzas sociales de los países miembros.

Por ello, la estructuración de un esquema de cooperación que permita organizar las acciones conjuntas hacia fines comunes emerge como un elemento indispensable que contribuirá significativamente a consolidar el accionar de la Asociación en otros campos distintos a aquellos en los cuales se localiza el núcleo de sus actividades.

La integración entendida como un medio y no como un fin en sí misma, exige una íntima relación con los objetivos de desarrollo que determinan sus países miembros.

Crítica común, y por demás justificada, de la cual ha sido objeto la integración se refiere al desfase que tradicionalmente se ha podido verificar entre los objetivos de la integración y los perseguidos por los países, entre los intereses del proceso y los de las sociedades involucradas en él.

En la medida que los intereses de la integración puedan conciliarse con los de las sociedades nacionales, en esa misma medida se podrá esperar una sólida concertación entre los países miembros. Sólo así se hará realidad el reiterado apoyo político tantas veces impulsado por los Jefes de Estado, pero tantas veces incumplido.

El adecuar la integración a las exigencias del desarrollo nacional constituye un imperativo para la definición de una visión alternativa del proceso en el futuro inmediato y exige la articulación de los intereses nacionales en un proyecto común. En consecuencia, esa adecuación sería inútil si a la concertación de intereses no son convocados todos aquellos estamentos de la sociedad latinoamericana que influyen en la adopción de las decisiones nacionales. Los agentes económicos -gubernamentales y privados-, trabajadores, políticos y académicos constituyen la base social que sustenta todo proceso histórico. La integración como parte de la historia común de la región, no puede ser ajena a la exigencia de los elementos que estructuran también su sustento social. Conceder un carácter participativo al proceso postulado en el Tratado de Montevideo 1980 cobra ahora una especial relevancia.

El empeño de los países por alcanzar una mejor inserción en el sistema económico internacional, exige la estructuración de un sistema productivo, eficiente y dinámico que apoyado en el mercado regional le permitirá contar con escalas de producción que deberían contribuir eficazmente a destrabar el proceso de industrialización a través de eslabonamientos productivos y la especialización sectorial como su consecuencia natural.

La estructuración de tal sistema requiere, a su vez, orientar el proceso de integración de las eficiencias ya existentes, y no dejarlo librado

a decisiones arbitrarias o a negociaciones de compromiso que seguramente desembocarían en intereses ineficientes de complementación.

En términos de la integración regional, ello permeabilizaría las posibilidades de la complementariedad entre los países miembros. De ser así, la integración hallaría, por una parte, un camino expedito para avanzar en otra área de acción que si bien ha sido explorada aún desde los comienzos de la extinta ALALC, nunca fue puntual de las actividades desplegadas en procura de la profundización de las interrelaciones entre los países miembros y desvinculada con el fortalecimiento y diversificación de la estructura productiva.

Por otra parte, el llevar a cabo acciones como la señalada anteriormente, contribuiría, de igual manera, a identificar vías que en definitiva podrían coadyuvar a alcanzar una mejor distribución de los beneficios y costos derivados del proceso de integración, tema que en gran medida explica las causas del entramamiento que ahora acusa el proceso negociador en el seno de la Asociación, por cuanto no es difícil comprobar la asimetría emergente frente al acceso de beneficios entre las tres categorías de países.

Ahora bien, un objetivo adicional que debería procurarse alcanzar en el marco de esta visión alternativa, no es otro que aquél referido al aspecto institucional.

La ampliación de la base de consenso en torno al diseño y ejecución de los proyectos integracionistas como se ha propuesto, exige una adecuación del sistema institucional de la Asociación. Así, en el plano político, la creación de Consejos especializados o sectoriales, surge como un elemento indispensable para la consideración de una nueva agenda como la ya sugerida para el proceso de integración. La existencia de estas instancias, contribuiría de manera eficaz para asegurar un mayor grado de cumplimiento de compromisos en áreas que si bien se vinculan con la política exterior de los países miembros, no son de exclusiva responsabilidad de los Ministerios de Relaciones Exteriores.

Por su parte, y también en el plano político, se precisa una sincera reflexión por parte de los países en torno a la conformación y competencias del órgano técnico y los órganos políticos de la Asociación. Aún más, esa reflexión debería ser lo suficientemente profunda como para considerar un eventual cambio de atribuciones, teniendo en cuenta la superposición de atribuciones que frecuentemente se verifica.

En cuanto al plano técnico, el rescate de la autonomía de gestión para la Secretaría surge como un elemento de vital importancia para la puesta en marcha de un estilo de integración como el propuesto. Esa autonomía de gestión que pareció rescatarse a fines del 88 cuanto se culminaba la aprobación del proceso de reestructura, parece no ser compartida por una gran cantidad de países miembros, en tanto que la visión alternativa de la integración requiere de un órgano técnico comunitario estable, sólido y solvente que diseñe y promueva acciones vinculantes con y entre los países miembros.

//

//

Estas breves reflexiones que nos hemos permitido hacer en torno a la situación actual y perspectivas del proceso de integración no persiguen otro propósito que el de contribuir a un debate tantas veces eludido pero cada más necesario para rescatar un proceso histórico cuyos signos vitales apenas si son registrados en el paso de los tiempos.

Eludir el compromiso por la integración de América Latina, será la antihistoria. Las futuras generaciones asumirán las consecuencias, pero también nos juzgarán por las acciones del presente y la desidia de lo que para entonces, ya será el pasado.

PRESIDENTE. Hablaría en seguida el Señor Secretario General Ordóñez.

SECRETARIO GENERAL (Jorge Luis Ordóñez). Excelentísimo Señor Embajador Rubens Barbosa, Presidente del Comité de Representantes; distinguidos Embajadores miembros del Comité de Representantes; Representantes Alternos; Señores Embajadores Observadores de países amigos; Señores Miembros de la Junta del Acuerdo de Cartagena; Señor Secretario General del SELA y del ILPES; Señores Representantes de la OEA, del BID, y de otros Organismos latinoamericanos; Señores Embajadores Norberto Bertaina, Jaime Quijandria y René Jordán Pando; Señores Subsecretarios, Señoras y Señores: Constituye para Colombia y personalmente para mí, un gran honor y un serio compromiso el asumir la Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración, el Organismo idóneo por excelencia para librar la causa de la unidad de nuestra América y para buscar un futuro mejor para sus pueblos.

Es un momento significativo para mí en el que comprometo mi voluntad in declinable de servicio, con mentalidad latinoamericana, con corazón latinoamericano, y con alma latinoamericana.

La realidad que hoy nos corresponde enfrentar es bien distinta de la que teníamos en los años recientes. Nunca antes el devenir histórico había sido tan dinámico y cambiante ni los acontecimientos se producían tan vertiginosamente. Nunca el presente se volvía pretérito tan pronto.

Sin embargo pareciera que todo esto sucediera al margen de nuestra región que aún no logra adaptarse a un mundo multipolar y desideologizado donde sólo habrán de sobrevivir los más sagaces, los más competentes. Da la impresión de que América Latina estuviera durmiendo en el sopor de una siesta en medio de un gran carnaval.

En recientes declaraciones concedidas al Excelsior de México, Felipe González decía que América Latina era como un escenario al que nadie miraba porque tenía sus reflectores apagados, que hoy todos los focos se concentraban en el nuevo milagro europeo, en la reunificación de Alemania o en la Cuenca del Pacífico.

América Latina en su conjunto, continúa padeciendo la más profunda y prolongada crisis de toda su historia moderna y sus efectos han sido devastadores para las condiciones de vida de sus pueblos, lo que se ha traducido en graves desajustes sociales que amenazan de manera creciente el orden institucional de los estados. La pobreza avanza imperceptiblemente abatiendo los espíritus hasta hacerlos presa de la desesperanza y de la violencia.

Algunas naciones han regresado a los niveles de desarrollo de 1960, sin que aún puedan vislumbrar la luz al final del túnel, y son escasas las excepciones que muestran signos consistentes de recuperación.

La región sigue confrontando un entorno internacional desfavorable caracterizado por unas relaciones económicas y financieras internacionales injustas que la han convertido en exportadora crónica de capitales. La pesada carga de la deuda externa, las altas tasas de intereses, la suspensión de recursos frescos para el financiamiento de proyectos de desarrollo, el proteccionismo exacerbado de los países industrializados, el rezago industrial y tecnológico, la de presión recurrente de los productos básicos fundamentales para nuestras economías, son apenas algunos de los factores exógenos determinantes de la crisis, para no entrar en detalles sobre aquellos de carácter endógeno, sobre ese mea culpa que también hace parte de las raíces de nuestros males.

Es lamentable tener que aceptar el lugar común de "la década perdida", para referirse al estancamiento o al retroceso sufrido en los años ochenta; pero que terrible sería pensar que el decenio que comienza, el del final del siglo, el que debiera proyectarnos al tercer milenio, pudiera también perderse.

Cabría preguntarnos, como lo hemos hecho en otras oportunidades: "¿Cuánta pobreza resiste la libertad ...? ¿Cuántas penurias resiste la crisis ...?". Kissinger decía: "Los pueblos aceptan la austeridad, pero no por toda la eternidad, y menos si no se ven claros sus objetivos."

Frente a semejante panorama, contrario a lo que tenían que haber hecho, nuestros países se dieron a la tarea de reforzar sus ya enmarañados sistemas proteccionistas, con lo cual se acentuó la ineficiencia y se redujeron las posibilidades de expansión comercial; sin embargo lo más paradójico fue que esas defensas funcionaron con más rigor contra las producciones vecinas y contra los mismos socios con los que se pactaba la integración. Resultamos ser a la postre más proteccionistas entre nosotros mismos que frente a países extrarregionales. Cada país se replegó en sí mismo y se encogió como un caracol en su caparazón.

La crisis ha sido siempre una mala consejera para la integración, como lo fue para la Comunidad Europea en 1980, cuando llegaron a presentarse fuertes tensiones y dificultades entre sus socios. Ante estas calamidades los países tienen que reaccionar de otra forma y percatarse de que la integración, especialmente hoy en América Latina, ha dejado de ser una aspiración o una posibilidad para convertirse en "la alternativa" por demás impostergable.

Los mensajes que recibimos de otras regiones del planeta donde se configuran los más poderosos bloques económicos así nos lo indican. Los Estados Unidos no se resignan a su gigantesco mercado y acuerdan el libre comercio con Canadá, la Europa Comunitaria se acerca decidida al mercado único, la Asociación Europea de Libre Comercio se consolida y ASEAN fortalece sus lazos con el Japón.

Si Latinoamérica no se resuelve de una vez por todas se va a quedar sola; como dijera una vez Enrique Iglesias "No perdamos el tren de la historia".

Nuestra región, por fortuna, nos da señales positivas y vigorosas, a pesar de las dificultades. Cada vez hay más convicción de que hay que retomar el camino. Como lo expresara Félix Peña, "La integración retorna por fin a la agenda de cuestiones prioritarias del área".

//

//

La más alentadora de esas señales tiene que ver con la realidad maravillosa, sin precedentes en nuestra historia de 30 años de integración, de que por primera vez las once naciones que conforman la ALADI, sin excepción, se rijan por el signo venturoso de la democracia.

En este sentido, estos son días grandiosos para nuestros pueblos y sus gobiernos que se inspiran en los mismos principios de libertad y de solidaridad.

Nuestro Tratado consagra el pluralismo político, y así lo seguirá haciendo, pero qué reconfortante es la unanimidad democrática que habrá de auspiciar un diálogo más fluido, directo y permanente, con lo cual podremos comprometernos más resueltamente en objetivos comunes, con convicción y con fe.

La democracia es un elemento fundamental que hacía falta en nuestro proceso. No en vano fue el punto de partida y el comienzo del entendimiento en la Europa Comunitaria luego de resucitar de la guerra. Esta nueva connotación permitirá muy pronto que la ALADI sea reconocida efectivamente como un válido interlocutor internacional.

Las condiciones están dadas para que nuestros Presidentes, que sin excepción proclaman y reclaman la integración, se reúnan por primera vez para insuflarle a la Asociación el aliento que necesita. La integración tiene que ser concebida y orientada como un proyecto político, en el cual la voluntad decidida y mancomunada de sus mandatarios haga las veces de motor. Los encuentros presidenciales efectuados semestralmente tanto en el Cono Sur como en el Grupo Andino, se han traducido en importantes avances en los respectivos programas, gracias a la presión política que aquellos suponen. Sólo así, lograremos que la integración haga parte consustancial de la visión macroeconómica de cada uno de nuestros Estados.

Hoy pareciera que un hilo conductor entre Montevideo y las capitales estuviera cortado o interferido. Lo que aquí se negocia o decide no corresponde ni en pequeña proporción a las nuevas expectativas. Ello ha determinado que los nuevos vientos que animan la integración soplen paradójicamente por fuera de la ALADI con más frecuencia de lo recomendable.

La Asociación debe ser el crisol donde se funda y se forje la integración, y para ello debemos imprimírle una buena dosis de credibilidad; necesitamos una mayor permeabilidad entre los diferentes estadios decisorios a fin de reducir la distancia entre la teoría y la práctica, entre lo que se negocia y lo que finalmente se aplica. En resumen, tendremos que volvernos más eficientes.

Para el efecto contamos con instrumentos jurídicos suficientes y flexibles. Nos corresponde ahora ser imaginativos y pragmáticos para evitar como muchos lo han propuesto, enfoques excesivamente comerciales que no obedecen a la realidad. Bien lo dijo el Embajador Rubens Barbosa, al asumir la presidencia del Comité de Representantes: "El escenario del continente se transformó sustancialmente en la década pasada, hallándose de cierta forma desgastada la concepción de integración originada en el modelo de la sustitución de importaciones".

Ello no significa sin embargo que este aspecto, que es fundamental en la integración, deba relegarse. Al respecto las negociaciones han sido complejas y prolongadas pero la experiencia muy valiosa. Los acuerdos de alcance parcial, que mueven el mayor volumen del comercio intrarregional, tienen la virtud de ser confiables y realistas, aunque podrían ser más ambiciosos si las partes fueran más generosas y comercialmente más agresivas.

vf

//

//

La preferencia arancelaria regional, que en parte deberá restituirle el sentido multilateral a la Asociación, tendrá que ser profundizada; pero más importante que esto, será reducir significativamente las nóminas de excepciones que la anulan por completo. Esta deberá ser complementada con el Programa de Recuperación y Expansión del Comercio y con programas destinados a contrarrestar los desequilibrios que terminan limitando los intercambios.

Igualmente, deberemos imponernos plazos precisos para la eliminación de restricciones no arancelarias que afectan al comercio mucho más que los aranceles.

El Canciller Reynaldo Figueredo ha dicho en este aspecto que la ALADI debería cumplir un papel equivalente a una especie de GATT latinoamericano que comprenda un tratamiento global de todos los factores que inciden en el intercambio.

Especial cuidado y atención habrán de merecernos las políticas de apertura comercial que ya se vienen diseñando o aplicando en algunos países y que van a modificar parámetros importantes de nuestros esquemas de integración. Personalmente tengo una visión positiva al respecto. Esta tendencia podría favorecer en primera instancia el comercio intrazonal si se maneja en términos racionales. La apertura podría llegar a restablecer las ventajas comparativas que actualmente son neutralizadas con altos aranceles y restricciones de todo tipo. En este sentido, ha sido ejemplarizante la decisión tomada en el Grupo Andino, de rebajar significativamente los niveles del arancel externo mínimo común y de complementar sus programas de liberación antes de 1995, en términos generales.

Quizás tendremos que trabajar con menores márgenes de preferencia, pero también con menos restricciones y vamos a desmitificar importaciones de origen regional de algunos productos que hoy se consideran intocables. La apertura denota al menos que por fin los países resolvieron darle importancia al sector externo de sus economías, con lo cual deberán privilegiar también la integración. Será una especie de integración hacia afuera y una forma de insertar más efectivamente a la región en un mundo crecientemente interdependiente y competidor.

Sé que tan polémico es este asunto, y por lo mismo será objeto de análisis permanente, especialmente en el contexto de los programas de armonización gradual de políticas macroeconómicas que necesariamente tendrán que emprender nuestros países, para lo cual deberán proponerse unas metas mínimas pero pragmáticas y realistas, a fin de procurar condiciones adecuadas de competencia.

Nuestro desarrollo comercial, por otra parte, requiere del fortalecimiento de sus mecanismos financieros de apoyo, de los cuales el convenio multilateral de pagos, la mejor herencia que recibimos de la ALALC, es el más importante. No cabe duda que en medio de la escasez de divisas y los persistentes desbalances comerciales que hacen que un grupo de países se conviertan en superavitarios y otros en deficitarios permanentes, representan un peligro real para el Convenio, el que se ha conjurado hasta ahora, gracias al celo que han demostrado los bancos centrales por mantenerlo; pero evidentemente las presiones cada vez son más fuertes, debido especialmente a la tendencia a confundirlo con un sistema de financiamiento a las exportaciones como lo fue el Acuerdo de Santo Domingo que lamentablemente sucumbió. El Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos debe preservarse para lo que fue creado.

En esta materia tendremos que ser aún más realistas. No podemos seguir hablando de asuntos monetarios utópicos que están aún muy lejos de nosotros. Pensemos por ejemplo en las posibilidades que nos ofrece el Fondo Latinoamericano de Reservas o en la ampliación de la Corporación Andina de Fomento.

//

//

Por otra parte, es urgente emprender acciones consistentes orientadas a solucionar al menos en parte, el problema de la deuda intralatinoamericana, factor que ha incidido fuertemente en el comercio. Al respecto se vienen estudiando alternativas al tiempo que se efectúan conversaciones aisladas que bien podríamos recoger para ser impulsadas desde la Asociación.

Este horizonte, donde no son pocas las dificultades, refuerza la idea ya generalizada de que el aspecto comercial debe trascender a niveles más imaginativos de integración como puede ser la complementación económica, ejemplo de la cual nos ha dado el Cono Sur. La integración por pares o grupos de países es un instrumento útil que se enmarca sin dificultades en el Tratado de Montevideo y que puede ofrecer un importante aporte al proceso global.

Lo mismo podría decir de la integración fronteriza, en la que tan significativos avances se vienen produciendo y que tanto importa para la convivencia pacífica de los pueblos. La integración comienza en las fronteras.

En cuanto a los países de menor desarrollo relativo, es necesario definir un esquema que les permita participar, sin mayores requerimientos de reciprocidad, en el proceso integracionista. Aún sabiendo las dificultades que se podrían presentar, debiera pensarse en facilitarles a estos todo a cambio de nada. Es urgente la realización de la Conferencia Extraordinaria de Evaluación y Convergencia para tales propósitos.

Esfuerzos importantes tendremos que realizar en el campo del transporte, no sólo intrarregional, en el cual hay que resaltar el programa de hidrovías que reportará grandes beneficios a corto plazo para muchas zonas que hasta ahora permanecían incomunicadas entre sí y entre éstas y el Atlántico, sino también en la racionalización del servicio destinado a cubrir áreas geográficas del mundo a donde difícilmente se puede llegar.

Lo mismo diremos de las telecomunicaciones, la integración física, el desarrollo científico y tecnológico, la promoción comercial y el turismo, entre otros sectores, para los cuales la Asociación tendrá que intensificar una campaña destinada a captar recursos de cooperación técnica internacional. En este sentido estrecharemos nuestras relaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, algunos países industrializados y la Comunidad Europea, ante la cual adelantaremos gestiones para suscribir un convenio de cooperación de amplio espectro.

Para finalizar, estimo urgente la simplificación de algunos procedimientos utilizados en la ALADI; especialmente creo que debemos hacer menos rígido el sistema del quorum para la adopción de decisiones.

En este momento quisiera saludar a dos importantes integracionistas, Antonio José de Cerqueira Antunes y Jorge Cañete Arce, cuya experiencia y entusiasmo serán de gran valor para nuestros propósitos y a quienes les deseo la mejor ventura.

Señor Presidente, Señores Representantes, colegas de la Secretaría:

Tenemos un reto inmenso en nuestras manos. La integración tiene que avanzar significativamente en los próximos años. Somos un solo equipo que tendrá que actuar sincronizadamente.

Sigamos la senda de la solidaridad y la unidad que nos marcaron nuestros libertadores, Bolívar, San Martín, Hidalgo, Artigas, O'Higgins y seamos dignos de nuestra patria latinoamericana que ha depositado en nosotros una grave responsabilidad. Muchas gracias.

vf

//

- Aplausos.

PRESIDENTE. Señores Representantes Permanentes; Señores Secretarios Generales; Señores Subsecretarios; Señores Secretarios Generales Adjuntos; Señores Jefes de Misión Diplomática; Señores Representantes de países y organizaciones observadoras, Señoras y Señores:

Nos reúne en esta ocasión la transferencia de las autoridades ejecutivas de la Asociación.

Terminan hoy sus mandatos al frente de esta organización el Secretario General, Embajador Norberto Bertaina y los Secretarios Generales Adjuntos, Jaime Quijandria Salmón y René Jordán Pando.

Todos hemos sido testigos, en estos últimos tres años, del empeño y la dedicación siempre demostrados por los referidos ejecutivos en la difícil tarea de consecución de los objetivos de integración esperados por nuestros gobiernos y nuestros pueblos.

No creo sea necesario enumerar todos los obstáculos, ya conocidos, que marcaron el período en que se desarrolló el mandato que hoy termina. Basta recordar algunos de los indicadores económicos y sociales más importantes para tener una idea de la dimensión del desafío enfrentado por esta organización en estos últimos tres años: caída del producto interno bruto, reducción del producto interno bruto per cápita, caída del nivel de inversiones, aumento de las transferencias líquidas de capital, altas tasas de inflación y, finalmente, el número de personas que, casi al iniciarse el siglo XXI, permanecen, en nuestros países, por debajo de la línea de pobreza absoluta.

En cuanto al papel que ALADI desempeñó en el contexto regional, en el período del mandato que hoy termina, a pesar del importante acervo de realizaciones positivas en lo que se refiere al estímulo al incremento de las corrientes de comercio regional, es preciso reconocer que la Asociación se vio limitada a medidas de poca eficacia en el ámbito más amplio del proceso de integración.

Evidentemente, no se pueden evaluar las limitaciones sufridas por la Asociación en el desempeño de su papel sin tener en cuenta la actitud política de nuestros gobiernos en relación a ALADI. Permanecen válidas hoy más que nunca las palabras pronunciadas por el Embajador Bertaina en su alocución hecha al asumir el cargo, en el sentido de que todo proceso de integración tiene costos y beneficios; con frecuencia hablamos apenas de los beneficios, pero debemos recordar, permanentemente, que no existe proceso de integración que no implique costos.

Las situaciones de crisis, entretanto, traen en si mismas las semillas de su propia superación. Las dificultades económicas, comerciales y financieras por las que pasa la mayoría de los países miembros ha llevado a sus dirigentes a despertar a la necesidad de dar un sentido más objetivo y concreto al trabajo de la Asociación, mediante el aprovechamiento pleno de las funciones básicas de ALADI, definidas en el Tratado de Montevideo 1980.

La gestión del Embajador Bertaina se situó, por lo tanto, en una de las más importantes encrucijadas de la historia de ALADI, marcada por un lado por la culminación de un período de crisis y por otro por los trabajos de creación de las bases para la renovación de la Asociación, con el objetivo de adecuarla

//

//

a una realidad internacional y regional en rápida transformación. Ese ha sido el sentido del mandato recibido por el Embajador Bertaina y por todos nosotros de la Tercera Reunión del Consejo de Ministros, que cristalizó las nuevas directrices que fueron tomando forma en la Rueda Regional de Negociaciones. Entre éstas, se destacan la implementación de una amplia reestructuración del secretariado y la conformación de dos importantes instrumentos multilaterales, el Programa Regional de Recuperación y Expansión del Comercio y la preferencia arancelaria regional.

Correspondió al Embajador Bertaina y sus Asesores implementar el conjunto de decisiones que culminó el largo proceso negociador de reestructuración de la Secretaría General, cuyo organograma fue modificado con vistas a atender las nuevas demandas del proceso de integración así como a tornarla más eficaz como segmento de apoyo técnico a ese proceso. De las modificaciones registradas quiero destacar la creación de los Departamentos de Política Financiera y Monetaria y de Servicios. En ambos casos se identificó la necesidad de instrumentar a la Secretaría General para responder a negociaciones en áreas complementarias al comercio y de cuyo dinamismo dependerá, en gran medida, el fortalecimiento de la integración regional. Cabe mencionar, igualmente, la ejecución presupuestaria bianual y por programas, concebidas para facultar la distribución de recursos, por un período más largo, a programas que se insertan en una estrategia definida para la Asociación en función de prioridades determinadas por los países miembros.

Deseo hacer una breve mención a otra importante medida implementada durante la gestión que hoy termina: la transformación del Comité Empresarial de órgano temporario vinculado a la Rueda Regional de Negociaciones en órgano de asesoramiento permanente de ALADI, con las importantes atribuciones, entre otras, de expresar la posición del empresariado de la región sobre temas relativos a la integración, proponer acciones que promuevan la profundización de ese proceso y difundir acuerdos celebrados en el ámbito de la ALADI en los países miembros.

El Embajador Bertaina y sus Asesores inmediatos dejan un legado que sabemos valorar como la sedimentación de las bases para una ALADI renovada, pronta a incorporar a su horizonte de trabajos aspectos fundamentales de la integración requeridos por nuevos tiempos, y que trascienden a la esfera puramente comercial que ha delimitado nuestras actividades hasta muy recientemente. Se trata de un aprendizaje difícil pero necesario, para que no permanezcamos aislados de los acontecimientos que transforman de forma irreversible la paz del mundo y la realidad interna de nuestros países en este fin de siglo. Para este aprendizaje, los ejecutivos que hoy terminan sus mandatos supieron aportarnos su valiosa contribución.

Deseo expresar el placer personal que he tenido de conocer y trabajar con el Embajador Bertaina y los Señores Quijandría y Jordán Pando y manifestar el deseo de que, en sus futuras funciones, en las cuales les deseo pleno éxito, sean portadores de las inquietudes y de los anhelos de esta casa, donde encontrarán siempre reconocimiento por el trabajo desempeñado y lazos permanentes de amistad. Al expresar estos sentimientos estoy cierto de que hablo en nombre de todos los presentes.

Señores Representantes, a partir de este momento declaro en funciones a las nuevas autoridades; Embajador Jorge Luis Ordóñez, Secretario General y a los Subsecretarios, Señores Jorge Cañete Arce y Antonio José de Cerqueira Antunes.

vf

//

//

672

Todos sabemos que se trata de personas muy bien preparadas para los cargos que ocuparán en los próximos tres años. En 1985, en el inicio del proceso de coordinación política de un grupo de países del continente, me fue muy grato conocer personalmente al Embajador Jorge Luis Ordóñez, cuando, en las Asesorías de nuestros respectivos Cancilleres, compartimos la experiencia de la fructífera concertación que en ese entonces se iniciaba. Puedo traer, por eso mismo, testimonio personal del dinamismo, de la competencia y de la amplia visión que sobre los problemas latinoamericanos posee el nuevo Secretario General de ALADI. Su conocimiento sobre los asuntos aquí tratados, aliado a su habilidad y sensibilidad políticas, contribuirán ciertamente a profundizar los contactos con vistas a obtener apoyo para el relanzamiento de ALADI. El Señor Jorge Cañete Arce es conocedor de experiencia de los trabajos de ALADI, habiendo contribuido activamente a los esfuerzos de participación empresarial en el ámbito de esta Asociación. El Señor Antonio José de Cerqueira Antunes fue antiguo colega mío en el Ministerio de Hacienda de Brasil, donde, entre otros relevantes servicios, participó, como uno de los redactores, de la elaboración de la nueva ley de política industrial brasileña. Los nuevos Subsecretarios ostentan en sus hojas de servicio más allá de una sólida formación académica, una larga experiencia en funciones gubernamentales y empresariales ligadas al área económica y comercial.

Anteriormente, tuve la oportunidad de referirme sucintamente a las dificultades que enfrentamos durante los últimos tres años. La tarea principal que nos cabe cumplir ahora consiste en integrar nuestra comprensión sobre los insucesos del pasado y sobre las dificultades del presente a una visión objetiva de las perspectivas que se abren para el futuro de la Asociación. Nuestros países constituyen un mercado en expansión con más de 400 millones de consumidores y un producto interno bruto de más de US\$ 1 trillón. Nuestras exportaciones aumentaron, en la década del 80, a una tasa superior a la del comercio mundial. Llegó el momento de sumar esfuerzos para tentar revertir las expectativas hoy tan pesimistas en nuestro continente. Nos corresponde, ahora, dirigir nuestra atención hacia el futuro y concentrar esfuerzos en la definición de las estrategias que permitirán a la Asociación adecuarse a una realidad internacional en rápida transformación. La integración latinoamericana debe ser vista cada vez más como un componente esencial de la inserción externa de cada uno de nuestros países. En ese contexto, más que un diagnóstico de los presentes males de la Asociación, asume clara prioridad la construcción de una ALADI renovada para los años 90.

Constatamos, como factor positivo adicional, que la integración latinoamericana podrá beneficiarse concretamente del refloramiento de la democracia en nuestro continente, cuyos efectos se suman al importantísimo impulso político dado por los dirigentes máximos de nuestros países en el intenso proceso de concertación política desarrollado en los últimos años. Más que nunca, se afirma la percepción de que la integración no puede avanzar mientras no exista una conciencia generalizada de la opinión pública regional sobre su necesidad y sus beneficios.

En ese contexto, podemos constatar que nuestros gobiernos están dando auspiciosas muestras de interés por la revalorización de ALADI como instrumento de integración. Como señales de esta actitud, tuvimos el honor de recibir en esta casa, en octubre pasado, al Excelentísimo Señor Presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, y, este año, al entonces Presidente electo del Brasil, Fernando Collor de Mello. Esta mañana nos ha honrado con su presencia el Presidente del Uruguay, Doctor Luis Alberto Lacalle.

//

//

673

Además del enriquecimiento temático que nos trae el nuevo abordaje de la integración, que pasará a contemplar áreas como complementación económica, transportes, facilitación del comercio, financiamiento, problemas aduaneros, servicios, turismo, cultura, tránsito de personas e integración fronteriza, es imprescindible hacer más intenso el relacionamiento entre la ALADI y otros foros donde son tomadas decisiones que afectan nuestros trabajos. Es de suma importancia, por ejemplo, que acompañemos de cerca las negociaciones en el GATT para la reducción de los niveles arancelarios de los países miembros, para poder evaluar el impacto de esas medidas sobre el funcionamiento y la eficacia de los mecanismos de la ALADI.

Es nuestra responsabilidad tentar imprimir nuevos rumbos a la ALADI. En ese contexto adquiere especial relevancia la Quinta Reunión del Consejo de Ministros, donde esos temas serán tratados al lado de otros de no menos importancia como: el papel de ALADI en el proceso de integración de América Latina y lineamientos para las actividades de la Asociación en el trienio 1990-1993.

Corresponde hacer aquí una referencia a uno de los aspectos esenciales del proceso descrito anteriormente, sobre el papel desempeñado por el empresariado de la región en el proceso de integración. No hay duda de que una creciente permeabilidad entre la Asociación y los operadores económicos, cuyos reclamos e intereses deben informar en buena medida nuestras decisiones, pero que también deben servir como portadores de informaciones y esclarecimientos sobre los mecanismos de ALADI a todo el sector privado, constituye uno de los más importantes elementos de la pauta de responsabilidades de la Asociación.

Las actividades a las que me he referido, en forma resumida, constituyen los puntos principales de un esquema de trabajo prioritario para el secretariado, en el período del nuevo mandato que se inicia. Estamos todos seguros de que será una fase dinámica y desafiadora, en la cual trabajaremos en estrecha coordinación con la Secretaría General, en una relación fructífera y enriquecedora.

En nombre del Comité de Representantes formulo los mejores votos de éxito en el trabajo futuro al nuevo Secretario General y a los nuevos Subsecretarios.

Muchas gracias.

- Aplausos.

Se levanta la sesión.
