

Cincuenta años de integración en América Latina (1960-2010)



Foto 1. Reunión de la Alalc.

El análisis propuesto en las siguientes líneas, se concentra en el comportamiento de la evolución de las instituciones de corte regional. Hubiera sido un propósito de mayor significado, estudiar el dinamismo de la integración regional a todo lo ancho y largo de su desarrollo, tanto en lo comercial, como en lo normativo y lo institucional. Muchas veces se señala con premura sobre el “fracaso de la integración latinoamericana, ateniéndose a una lectura comercial, la mayor parte de las veces sesgada. Olvidamos

que la integración latinoamericana ha generado el Convenio de Pagos de la ALADI, en lo subregional ha creado una de las Corporaciones de Desarrollo más importantes como lo es la Corporación Andina de Fomento o el hecho de haber sostenido un proceso de integración regional más allá de toda vicisitud, durante tanto tiempo.

Desde luego que lo ideal hubiera sido desarrollar todos los elementos de la cuestión, en particular los acuerdos subregionales de integración o comerciales (como los de Chile, por ejemplo) donde no hay una propuesta formal de integración subregional. Pero la dimensión de la tarea se ampliaría

demasiado y por ello estuvo centrada en la integración regional a través de sus instituciones ALALC/ALADI.

De la ALALC se consideró fundamental el contexto internacional económico porque era el momento en que América Latina se encontraba como región, buscando horizontes para consolidar su desarrollo a nivel de cada país, estando ambientada esta iniciativa en la atmósfera de la posguerra y en particular, en lo económico, con el discurso de las instituciones de Bretton Woods que apuntaban al liberalismo económico como pensamiento fundamental impulsar económicamente la forma de crecimiento seguro para todos los países, contra las ideas y modelos de desarrollo que practicó la región. Lo político por la guerra fría y la influencia que con sigilo o sin él, practicaban en el mundo y sin duda en nuestra región, los contendientes de esta peculiar disputa.

La ALADI como el proyecto de sustitución de la ALALC, que no solo heredó el proyecto de integración y una larga lista de frustraciones, sino que al apenas generar una reforma de conformidad con los tiempos y deseos de los países miembros, sino que al apenas poner en práctica este duro remedio, se vio sumida como todos los países de la región, en uno de los procesos

que económicamente socavó de forma cruel la base de sustentación económica de los países de la región y con ello proyectos y no pocas esperanzas.

Es en ese contexto en que se desenvuelve el documento que pretende cubrir apretadamente 50 años de historia económica compartida. Sólo hubiera faltado analizar el desarrollo de los procesos subregionales que le son afines, como el Mercado Común Centroamericano (MCCA); la Comunidad del Caribe (CARICOM); la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para cumplir heroicamente, con un documento completo. Sin embargo, nos contentaremos por los momentos por analizar las instituciones regionales que como se verá, han tenido que articular su acción con las subregionales, para cumplir sus propósitos históricos.

Origen y desarrollo de la ALALC (1960-1980)

La idea de una unión entre los países de América Latina se identifica como una gran motivación histórica expresada por próceres e intelectuales de la independencia. La división de América en diversas repúblicas fue una acción que estaba en contravía de las aspiraciones expresadas por esta clase de hombres notables de ese proceso.

En Chile, Juan Martínez de Rosas, ideó generar un congreso americano y Juan de Egaña en su Plan de Gobierno que fue presentado a la Junta Revolucionaria de Chile, propuso realizar un congreso con miras a establecer un orden y un régimen exterior entre las provincias americanas. Para José de San Martín, en Argentina, América era su patria grande y definió sus luchas

como una sagrada causa en pro de la independencia y la constitución de un gobierno general para toda la región, O`Higgins concibió su gesta como una cruzada por la libertad de América desde el Mississippi hasta el Cabo de Hornos. De acuerdo a Pueyrredón, una debía ser la patria de todos los americanos. El congreso de Tucumán proclamó en 1818 la independencia de las provincias unidas de América.

Bolívar plasmó en sus frases su credo en el americanismo, todo lo he hecho con la mira de que este continente será un país, independiente y único, soñó y así lo expresaba con una América unida y difundió la idea grandiosa de una sola nación con un solo gobierno que confederase a los diferentes Estados de la región. Si bien, todas esas luchas chocaron contra otros intereses y una gran incompreensión, esa idea permaneció en la región, permitiendo albergar formas de convocar la unión regional.

La creación de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL en 1948, fue un acontecimiento que renovó la idea-fuerza de la integración latinoamericana. El pensamiento de Raúl Prebisch como gran orientador de los destinos de esta institución trascendente y

las discusiones y aportes intelectuales de teóricos y especialistas de la región, removieron e hicieron emerger un formato renovado la unión americana, ahora definida por el ambiente de posguerra que se vivía.

El ambiente en el cual se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC-, es caracterizado por los primeros años de consolidación de las instituciones financieras multilaterales emergentes de la postguerra (Bretton Woods), que regularían a partir de ese momento toda la dinámica comercial y el orden económico internacional.

Durante la década de los años cincuenta, la influencia de los Estados Unidos en la región era cada vez más marcada, materializada a través de los programas de ayuda militar e intervenciones directas e indirectas en gobiernos de la región. Al final del segundo gobierno de Eisenhower, en orden a los acontecimientos



Foto 2. Reunión de la Alianza para el progreso.

en Cuba, se planteó un “cambio de orientación” en la política exterior respecto de América Latina, disponiendo al Departamento de Estado a lanzar programas de ayuda en el plano socio-económico, a fin de lograr mayor influencia en los países de la región, y evitando así que proliferara los efectos de la Revolución Cubana. No obstante, el apoyo militar continuó y se constituyó en realidad en pieza clave de la Alianza para el Progreso impulsada por el gobierno de John. F. Kennedy. A partir de dicho gobierno, se fortaleció en forma visible la hegemonía estadounidense en la región.

Eran los tiempos del gobierno de Rómulo Betancourt en Venezuela, electo democráticamente, que presidía un país aún con efectos de la convulsión que procuró la separación del poder de Marcos Pérez Jiménez.

El Tratado de Montevideo (1960) fue firmado por Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Perú, sumándose México y posteriormente Venezuela, Ecuador y Colombia. Un año después de la firma de este documento, se realizó en Punta del Este una Conferencia en la cual se revisó y ratificó lo acordado en Montevideo. En dicha ocasión, el gobierno norteamericano acompañado por Juscelino Kubitschek presidente de Brasil que culminaba su presidencia y de clara

tendencia desarrollista como tal como Arturo Frondizi que coincidió con el como presidente de Argentina, estuvieron en el lanzamiento de la Alianza para el Progreso, clara iniciativa de corte geopolítico hacia la región y que inauguró un estilo de hacer política de cooperación hacia la región como un todo, quedando documentada en la Carta de Punta del Este (1961), junto con las bases para la integración económica latinoamericana.

El Mercado Común Centroamericano (1962) que compartió la misma época de fundación que la ALALC, representó un intento de los países del istmo de restaurar una unidad histórica perdida. La integración en esa región es aún hoy, un hecho natural desde cualquier punto de vista. En esa época aún se pensaba que los centroamericanos participarían en la construcción del proceso latinoamericano como un todo unido y no como pequeños pedazos de una misma región.

En realidad la idea de Prebisch de conformar un Mercado Común Latinoamericano, era una idea desconectada de cualquier otro pensamiento o forma de organización. La ALALC surge casi como una desviación negociada, en razón de existir problemas especiales de gran urgencia en algunos países de A.L que ameritaban una solución, vinculados estos al quehacer económico y político.

En un escenario atravesado por desigualdades e incongruencias, producto de modificaciones en la dinámica comercial con efectos en la estructura de poder internacional, la intelectualidad latinoamericana efectuó sus contribuciones. La aparición de ALALC reflejó la impronta del pensamiento “cepalino” y fue

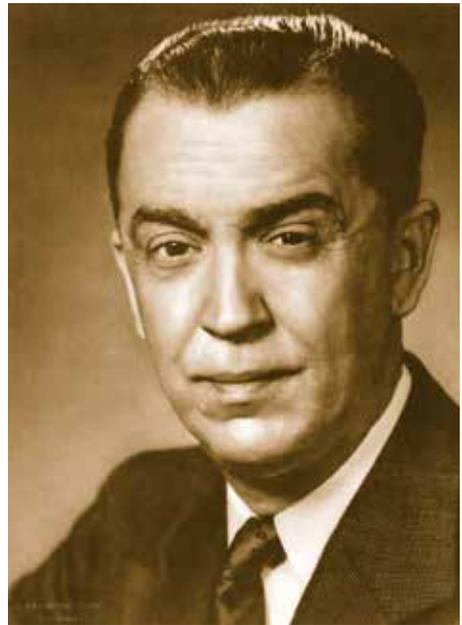


Foto 1. Juscelino Kubitschek.

testigo del tránsito desde la vigencia del desarrollismo hasta la prevalencia de la teoría de la dependencia, como criterios para comprender la realidad internacional, respecto a la región. De esta manera la región había iniciado el camino de la integración bajo la influencia de las ideas “cepalinas”. En sintonía con ello se ha sostenido que:

La concepción centro-periferia de CEPAL, junto al probado deterioro de los términos de intercambio y a la necesidad de industrializar a los países de América Latina mediante una política de sustitución de importaciones que tendiera a disminuir la asimetría preexistente, fueron los puntales más significativos a favor del proceso de integración de la región (Laredo, 1991:6)

Otro hecho importante era que en el difícil equilibrio de la guerra fría, cuyo bagaje ideológico resultó casi inevitablemente asimilado por las elites latinoamericanas como fundamento para sostenerse en el poder, la integración económica

asomaba como una de las posibilidades, casi única, para desarrollar cooperación entre estados. De este modo, la ALALC también puede ser comprendida como una de las escasas alternativas con que contaban por ese entonces los actores de la región para canalizar sus opciones de crecimiento, dentro de los reducidos márgenes de acción que dispensaba el bipolarismo.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio conoció la existencia institucional a través del Tratado de Montevideo de 1960, suscripto el 18 de febrero de ese año por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Con posterioridad se adhirieron los Estados de Colombia (1961), Ecuador (1962), Venezuela (1966) y Bolivia (1967).

Es notoria la convicción sobre la vinculación entre integración comercial y desarrollo económico que estuvo presente en la etapa creativa

y que se hace presente durante toda la historia de la integración hasta nuestros días. En el preámbulo se establecía que los firmantes se hallaban:

Persuadidos de que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional, constituye condición fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico, en forma de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos.)

Igualmente la perspectiva desarrollista resultó cristalizada al resaltarse que “el desarrollo económico debe ser alcanzado mediante el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles y de la mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción”. De este modo

se advierte que también se consideraba conveniente la conjugación de las distintas políticas de desarrollo nacional.

El Tratado de Montevideo establecía una zona de libre comercio, que comprendía los territorios aduaneros de los Estados integrantes de la iniciativa, cuyo perfeccionamiento habría de alcanzarse en un período que no superara los 12 años. Para ello se consagraba el principio de “gradualidad” en los artículos 4, 5 y 7 al establecer negociaciones periódicas, en el curso de 12 años, conducentes a la eliminación de trabas al comercio recíproco entre los Estados partes. Es decir que adoptaron un camino que exigía seguir de cerca el proyecto y confirmar en



Foto 1. Raúl Prebisch.

cada etapa de negociación su aprobación, por la naturaleza de la negociación que se seguía.

De esta forma los miembros “no se comprometieron a una reducción automática y lineal de las barreras comerciales, sino que resolvieron la adopción de un procedimiento selectivo, es decir, que a través de negociaciones periódicas producto por producto - se debía llegar a la confección de la llamada Lista Común, y de las Listas Nacionales”.

La denominada “Lista Común” comprendía aquellos productos que, al término del período de 12 años, habrían resultado liberalizados totalmente. La inclusión en esta lista tenía carácter irrevocable. A su vez las mencionadas Listas Nacionales abarcaban aquellos productos respecto a los cuales los países miembros concedían preferencias aduaneras. A diferencia de lo previsto para la Lista Común, las preferencias a las cuales se referían las Listas Nacionales podían ser revocadas para productos aislados en determinados supuestos.

Este régimen de negociaciones, como mecanismo previsto para concretar el criterio de “gradualidad”, aparentemente constituía el medio más efectivo para lograr las finalidades del tratado ya que permitía “una adecuada ponderación o

apreciación, en el plano multilateral, de las ventajas y sacrificios de cada país, así como crear el indispensable espíritu de cooperación entre las partes, sin el cual no podrán alcanzarse plenamente los beneficios previstos” (Barros, 1979:30)

El instrumento jurídico multilateral también incluyó la cláusula de la nación más favorecida (arts. 18, 19 y 20) como medio para asegurar el carácter multilateral del proceso. Por su parte el principio de reciprocidad debía contribuir a una distribución equitativa de los resultados perseguidos (Janka, 1975). Se establecían excepciones para los convenios con aquellos Estados identificados con el status de “país de menor desarrollo”. También se contemplaban dispensas para los tratados de complementación industrial que permitían la coordinación sectorial entre dos o más Estados miembros.

Factores determinantes en la suerte del proceso de integración

1. El diferente significado que el proceso de integración presentaba para sus miembros: Para los países más importantes, como el caso de México, Brasil y Argentina, ALALC representaba principalmente una llave de acceso a los mercados de los demás miembros, es decir una oportunidad para liberalizar el comercio (Janka, 1975). En cambio para los países de menor envergadura el sentido del proceso remitía directamente a sus expectativas de desarrollo, por cuanto implicaba una posibilidad para establecer políticas centradas en su crecimiento. Hacían convivencia dos lecturas diferentes que, en alguna medida, pueden contribuir a explicar los niveles de compromiso disímiles por parte de los Estados suscriptores del Tratado de Montevideo.

2. El diverso grado de desarrollo productivo de los miembros y su impacto en el sistema de concesiones: La capacidad productiva de los miembros incidía en el otorgamiento de concesiones. En efecto, para los países con sectores productivos consolidados, el otorgamiento de una concesión producía efectos de mayor consideración que para aquellas economías con un reducido desarrollo productivo. “Para los países de menor desarrollo resulta más fácil incorporar un gran número de productos a sus Listas Nacionales, sin afectar por tal motivo los intereses de productores nacionales, dado el aún escaso volumen de la producción propia. El problema para ellos, sin embargo, radicaba en obtener concesiones adecuadas de los países socios como contrapartida de las preferencias por ellos ofrecidas” (Janka, 1975:11)

3. Parcelas en el escenario comercial regional: El mercado delimitado por el espacio de la zona de integración permitía una atomización de relaciones comerciales segmentadas, puesto que no resultaba obligatorio que algunos productos fueran liberalizados por todos los miembros. De esta manera el mecanismo de negociación selectiva favorecía a una suerte de fraccionamiento del intercambio comercial regional en distintas transacciones entabladas por los Estados socios (Janka, 1975).

4. Inestabilidad política en los países miembros: Las interrupciones al ritmo democrático y el resquebrajamiento y dificultades del Estado de derecho en algunos miembros trajeron mayor incertidumbre al proceso. Esos episodios implicaban frecuentemente la instalación de elites dirigentes –siempre con el predominio de

fuerzas militares- que modificaban los criterios de interpretación de las relaciones internacionales observados e implementados hasta entonces por las administraciones democráticas adoptando modos alternativos de relacionarse con el entorno inmediato.

5. El endeudamiento externo de los países miembros: El creciente endeudamiento público de los Estados partes había empezado a concentrar la atención de los gobiernos y a restringir las posibilidades de crecimiento. La fase de la sustitución de importaciones de bienes intermedios acrecentó la deuda a la par del fracaso del modelo productivo que no fue capaz de repetir el relativo éxito que se obtuvo con el modelo de SI y los bienes de consumo.

6. Proliferación de relaciones comerciales bilaterales al margen de las reglas de la ALALC: El desarrollo de vinculaciones comerciales de carácter bilateral con prescindencia de las normas de ALALC como el caso de los convenios concertados por Argentina y Brasil con Uruguay, denominado PEC y CAUCE, contribuyeron a desvirtuar el proceso de integración regional.

7. Transformaciones en las relaciones económicas internacionales: A partir de los años setenta comenzaron a afirmarse una serie de tendencias de cambio en la dinámica de las relaciones económicas globales. La evolución empezó a advertirse en las modificaciones que experimentaron el núcleo temático de los flujos comerciales y en las modalidades de las vinculaciones económicas internacionales. Esto se refiere al agotamiento de los modelos de producción "rígidos"; la aparición, a menudo asociada a innovaciones

tecnológicas, de nuevas formas flexibles de organizar el trabajo; el retraimiento de la división técnica del trabajo en las empresas y la aparición de la demanda de nuevas calificaciones por parte de los empleadores.

8. El accionar del Grupo Andino y el impulso político a iniciativas subregionales: El surgimiento del Grupo Andino al finalizar la década del sesenta profundizó aún más la endebles del esquema de integración. Por su parte el entusiasmo en alternativas subregionales atentó contra la credibilidad del proceso regional. El dinamismo del Grupo Andino, el proceso novedoso de la programación industrial y un alta inyección del apoyo político de los mandatarios a los proyectos subregionales, nuevamente incide en el desarrollo de la región y comienza a vislumbrarse la presencia de dos grandes bloques: los países andinos y los países denominados como ABRAMEX (Argentina, Brasil y México) (Maidana, 2002:2)

9. La inseguridad jurídica en los ordenamientos institucionales de los socios: La falta de seguridad jurídica en los sistemas de derecho de los miembros actuaba como disuasivo para la recepción de inversiones extranjeras. Además de las propias falencias de los ordenamientos jurídicos de cada país, la percepción de inseguridad resultaba incrementada por los golpes de Estado.

10. El limitado progreso tecnológico e industrial de los miembros: El proceso de integración no estuvo acompañado de una evolución de la potencialidad industrial y de transformaciones favorables en la estructura productiva de los países socios. De este modo

los productos primarios continuaron ocupando un lugar destacado en la composición del comercio en la zona de integración. ALALC no logró cumplir con los objetivos que se había propuesto. Expuesta a las vicisitudes económicas y financieras de sus miembros, su desenvolvimiento tuvo que soportar las particularidades de las respectivas coyunturas de aquellos, la resistencia originada en el celo proteccionista de determinados sectores productivos y las dificultades para conjugar las diversas aspiraciones e intereses comerciales.

También resultó vulnerable a la inestabilidad política que atravesó, con frecuencia, la realidad de los Estados socios y a la internalización de la guerra fría a través de desdeñables episodios de tensión que alcanzaron, en algunos supuestos, a perturbar el orden constitucional. De esta forma el esquema de integración tuvo que receptor el impacto de dificultades y restricciones, originadas en factores domésticos de los Estados partes como aquellas suscitadas en el propio intercambio comercial o procedentes del contexto externo a la región.

Si bien como proceso concreto no canalizó las aspiraciones que originalmente la explicaron y justificaron, configuró un útil aporte al ideario y al espíritu de la integración y al aprendizaje de la mecánica

integracionista. Contribuyó a la profundización del conocimiento y a la acumulación de experiencia en coordinación de políticas comerciales nacionales, armonización aduanera, también colaboró en el perfeccionamiento de negociadores especializados, en la generación de confianza recíproca entre las dirigencias de la región y consecuentemente, ayudó a despejar rivalidades y antagonismos, lo cual probablemente allanó el camino para los ensayos cooperativos que surgirían con posterioridad.

Sobre la existencia de la ALADI (1980-2010)

La zona de integración creció de manera importante durante la vigencia de la ALALC, en la práctica el avance del proceso de desgravación logró objetivos concretos concentrados en el comercio solo en los inicios de la Asociación. “En lo que respecta a la “Lista Común”, sólo llegó a negociarse lo correspondiente al primer trienio, en tanto que con las “listas nacionales” la situación no anduvo mucho mejor: del total de 11 241 concesiones que se incluyeron en dichas listas entre 1961 y 1979, un 75 por ciento se había conseguido durante los tres primeros años de funcionamiento de la ALALC [Grien; 1994, 255], con el agravante de que sólo una pequeña parte de esas concesiones



Foto 4. Fachada de ALADI.

fue efectivamente utilizada por los exportadores de los distintos países miembros”.

El reconocimiento formal de ese lento avance de la liberalización se dio en 1969, cuando a través del Protocolo de Caracas, se postergó por siete años, hasta 1980, la constitución de la zona de libre comercio.

El mismo año de 1969, trajo consigo otra significativa manifestación de los problemas que aquejaban a la ALALC y su modelo de integración, al firmarse el Acuerdo de Cartagena con el cual se creó el Grupo Andino, lo cual puso en evidencia uno de los temas más debatidos internamente: la necesidad de reconocer las asimetrías o lo que es más, al tratamiento diferenciado de los países según su grado de desarrollo.

Si bien en el capítulo octavo del Tratado constitutivo de la ALALC se establecían distintas medidas “en favor de países de menor desarrollo económico relativo” -reducción de tarifas en condiciones más favorables, programas especiales de asistencia técnica, facilidades

para la corrección de desequilibrios en su balanza de pagos, financiamiento para actividades productivas ya existentes o para fomentar nuevas, etc.-, y además en uno de los protocolos se incluían medidas adicionales en favor de Bolivia Y Paraguay por ser países mediterráneos, ya para la segunda mitad de los años sesenta era patente la disparidad de los beneficios derivados del avance de la ALALC, y la disconformidad que ello motivó estuvo en la base de la decisión tomada por cinco países -Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Chile- de formar un acuerdo subregional.

Aunque formalmente la posibilidad de acuerdos de ese tipo estaba contemplada en las normas de funcionamiento de la ALALC, la creación del Grupo Andino fue una clara expresión de las dificultades para asegurar a los países miembros una distribución equitativa de los frutos de la integración, sobre todo tratándose de un grupo como el que formaba la Asociación, con grandes disparidades entre ellos en los niveles de desarrollo económico.

Es bueno comentar que

junto a los problemas se sumaron algunos éxitos, uno de ellos fue el relacionado a los mecanismos de créditos y pagos recíprocos. Dichos mecanismos no estaban contemplados en el Tratado constitutivo de la Asociación, pero en 1965-a través del “Acuerdo de México”- se formalizó un convenio para que los bancos centrales de los países miembros se concedieran líneas de créditos recíprocas en dólares, y así resolver la insuficiencia de divisas. En los años siguientes el mecanismo fue afinado y ampliado. Ya para 1980 un porcentaje creciente del comercio entre los países de la ALALC fue siendo incluido en el mecanismo, con el consiguiente ahorro de dólares ya que éstos sólo se utilizaban para cubrir los saldos netos de las operaciones realizadas al amparo del Acuerdo.

Ya para la segunda mitad de los años setenta estaba claro que ALALC requería de una profunda transformación, la cual comenzó a planearse desde la Décimo Octava Conferencia de las partes, celebrada en 1978. Respecto de la zona de libre comercio, que era el principal objetivo de la Asociación, para 1980 no sólo seguía estando lejana, sino que además existía una clara conciencia de las dificultades que persistían para llegar a ella, de tal manera que al transformarse la ALALC en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en agosto de 1980, se abandonó la definición de plazos para alcanzar el libre comercio.

El objetivo de la “zona de libre comercio” cedió su lugar al del “mercado común”. Ello volvía más ambicioso alcanzar de nueva cuenta el objetivo final perseguido, ello se acompañaba de aspectos no comerciales y de cooperación

que estaban ausentes en la ALALC, pero ello ocurría junto con una notoria ausencia de metas y fechas precisas. Allí radicaba uno de los grandes cambios, que apartaba a la nueva ALADI de la responsabilidad institucional de “hacer posible la integración”, para desde ahora “esperar por ella”.

A juzgar por el balance de incumplimientos arrojado por los 20 años de la ALALC, pareciera que la consigna fue “para no incumplir es mejor no precisar compromisos específicos de cumplimiento en fecha fija”. La flexibilidad pasó a ser en el denominador común de la ALADI.

En el artículo 3 del texto TM80, la flexibilidad aparece como uno de los cinco principios tomados en cuenta para su elaboración, aunque en realidad ello no se refiere a la eliminación de plazos y metas, sino al cambio del carácter exclusivamente multilateral que tenían las negociaciones y acuerdos desarrolladas en la ALALC. Esto está relacionado con otros dos principios también incorporados en ese Artículo: la multiplicidad, que significaba el aceptar como componentes del proceso global a los distintos acuerdos que fueran surgiendo entre los países miembros; y la convergencia, que implicaba desarrollar esfuerzos para que esos acuerdos parciales fueran confluyendo a través de una “multilateralización progresiva”. En otras palabras, se admitían los relacionamientos bilaterales o multilaterales, los relacionamientos diversos entre los socios, pero todo acabaría en el esfuerzo de generar convergencia entre los diferentes acuerdos que se inscribieran con sujeción a lo señalado en el acuerdo.

Tratado de Montevideo de 1980

Artículo 3

En la aplicación del presente Tratado y en la evolución hacia su objetivo final, los países miembros tomarán en cuenta los siguientes principios:

a) **Pluralismo**, sustentado en la voluntad de los países miembros para su integración, por encima de la diversidad que en materia política y económica pudiera existir en la región;

b) **Convergencia**, que se traduce en la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano;

c) **Flexibilidad**, caracterizada por la capacidad para permitir la concertación de acuerdos de alcance parcial, regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el fortalecimiento de los vínculos de integración;

d) **Tratamientos diferenciales**, establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos de alcance regional como en los de alcance parcial, sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus

características económico-estructurales. Dichos tratamientos serán aplicados en una determinada magnitud a los países de desarrollo intermedio y de manera más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo; y

e) **Múltiple**, para posibilitar distintas formas de concertación entre los países miembros, en armonía con los objetivos y funciones del proceso de integración, utilizando todos los instrumentos que sean capaces de dinamizar y ampliar los mercados a nivel regional.

En tal sentido, si bien el componente multilateral del proceso de integración siguió estando presente en la TM80 de manera directa a través de la "Preferencia Arancelaria Regional" y los "Acuerdos de Alcance Regional", instrumentos ambos que suponen la participación de todos los países miembros, a ellos se agregaron los "Acuerdos de Alcance Parcial" -Acuerdos Comerciales, de Complementación Económica, de Promoción del Comercio, Agropecuarios, etc.- los cuales pueden ser celebrados por algunos de los países miembros sin hacerse extensivos de manera automática a los demás. Paradójicamente esto fue lo que menos evolucionó en ALADI. Se generalizó el "Alcance Parcial", pero no generó crecimiento suficiente, el Alcance Regional"

Así también, otro cambio asociado a la mayor flexibilidad presente en el TM80 fue la llamada "cláusula latinoamericana", que permite a los países de la ALADI concertar acuerdos con "terceros" países latinoamericanos sin la obligación de hacerlos extensivos a los restantes miembros de la Asociación. Dicha cláusula, por consiguiente, constituye una excepción a la norma general, planteada en el artículo 44 del TM80, según se aplicaría el principio de "Nación más Favorecida"

Además de esos rasgos, otro aspecto importante del TM80 fue el mayor énfasis que se puso respecto del tratamiento diferenciado a los países atrasados, el cual quedó plasmado en el Capítulo III (artículos 15 a 23) del Tratado, y se acompañó de una resolución en la cual se agrupaba a los países miembros en tres categorías: países de menor desarrollo relativo (Ecuador, Bolivia y Paraguay, con hincapié en los dos últimos por su mediterraneidad), países de desarrollo intermedio (Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela), y los "otros países miembros" (Argentina, Brasil y México).

Mirados en perspectiva, es difícil evaluar la pertinencia de los nuevos principios, objetivos e instrumentos establecidos en el TM80, y el grado en que ellos podrían o no haber tenido éxito en el contexto económico regional en el cual fueron ideados y se comenzó su aplicación, ya que al poco tiempo de iniciadas las actividades de la ALADI el panorama regional cambió por completo, y la crisis se hizo presente en todas las economías de la región.

Durante la mayor parte de la década de los ochenta (la

década perdida), la grave crisis económica por la que atravesaron los países de América Latina marcó un enorme retroceso de los esfuerzos integradores.

Para los años ochenta, la decisión de los gobiernos latinoamericanos de disminuir importaciones, incrementar exportaciones y para generar superávit en las balanzas comerciales para servir los intereses de la deuda externa, se constituyó en un freno objetivo para el desarrollo de los esquemas de integración y para la sobrevivencia de los organismos regionales de cooperación financiera. En ese contexto, el comercio entre los países miembros de cada esquema sufrió un agudo deterioro, se multiplicaron los incumplimientos de los objetivos fijados, las reticencias aumentaron y, en definitiva, la integración regional fue relegada por completo en el escenario de crisis que dominaba a la región.

Como es sabido, desde fines de los años ochenta y hasta el presente la integración regional latinoamericana cobró un nuevo ímpetu, que puso fin al proceso de deterioro por el que había venido atravesando en los años anteriores. Tanto a través de la reactivación de los esquemas ya existentes (MCCA, Grupo Andino, CARICOM), como por medio de la puesta en marcha de nuevos esquemas (MERCOSUR, G-3, AEC) Y de distintos acuerdos bilaterales. El desarrollo de mayores vínculos económicos entre los países de la región pasó a ocupar un lugar importante en las agendas y estrategias de los gobiernos, convirtiéndose en objeto prioritario de las políticas de relacionamiento externo.

Comportamiento comercial del eje Colombia-Venezuela en la CAN.

En el nuevo funcionamiento económico que se ha venido imponiendo en América Latina, el mercado mundial se ha transformado en el parámetro inmediato del desenvolvimiento de las economías nacionales de la región, y todos los esfuerzos se han dirigido hacia la creación de condiciones que permitan competir en dicho mercado, para lo cual se han desarrollado acelerados procesos de privatización y de apertura de las economías al libre flujo de mercancías y capitales, modificando las formas previas de funcionamiento en las cuales el énfasis estaba puesto en estructuras productivas y mercados internos -o regionales- considerablemente disociados del escenario mundial.

Uno de los debates que surgió en ese nuevo contexto era el como la integración regional podría constituirse en medio para alcanzar los exigidos niveles de competitividad en el mercado mundial. En otras palabras como pasar de la “integración por protección” a la “integración como preparación para la apertura”. La “integración para la apertura”. En dichos esfuerzos, jugó un papel central la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que al inicio de los años noventa comenzó a abordar el problema, arribando en 1994 a su propuesta de un “regionalismo abierto” para los países de la región.

Para ubicar el tema en una reflexión final necesaria para la comprensión de la tarea de la ALADI que da cuenta de los últimos treinta años de integración regional, hasta el año 2010 (y que seguramente explica perfectamente la actualidad del proceso) es prudente señalar algunos elementos de esta realidad

a) La ALADI agrupa un elevado número de países (13 en el presente), de tal manera que entre ella y el MCCA cubren prácticamente a toda la América Latina continental.

En 1997 los países de la ALADI representaban en su conjunto más del 95% del producto bruto interno, el 87% del territorio y el 86% de la población de América Latina, esas cifras se han modificado, máxime cuando la membresía de la ALADI se ha visto fortalecida en los últimos años por la incorporación de Cuba (en 1999) y Panamá (en 2012), lo cual coincide con el objetivo explícito de la asociación de dar una dimensión latinoamericana al proceso de integración.

Sin embargo, en los procesos recientes que se han desprendido de ALALC/ALADI se puso de manifiesto una preferencia explícita por acuerdos que involucren a pequeños grupos de países, lo que tiene como base a una evaluación negativa de aquellos esquemas que como la ALALC/ALADI intentaron desde sus inicios dar un carácter regional al proceso de integración. El criterio subyacente es que la integración se facilita en la medida en que sean menos las economías participantes y a ello se agregaron, en la mayoría de los casos, las ventajas que resultan de la proximidad geográfica de dichas economías. Ello llevó al crecimiento de un tipo de integración amparado en dimensiones subregionales o bilaterales.

Bajo ese criterio que pasó a ser dominante, la preocupación de que los distintos esquemas confluyeran en una integración a nivel regional tuvo un peso notablemente menor al de décadas anteriores y en los primeros años de la presente década dicha confluencia en todo caso fue ubicada como un problema que debería ser abordado en alguna etapa posterior.

Desde luego que el objetivo de la ALADI para que la integración





Foto 4. Reunión CEPAL.

tuviera un alcance latinoamericano fue históricamente una causa constante de problemas en el funcionamiento de la Asociación, pero en el nuevo impulso integrador, lejos de enfrentarse esos problemas lo que predominó fue más el criterio de “integraciones parciales” y de abandono de los intentos por dar a la integración un carácter regional.

Esa notoria falta de preocupación por la posible multilateralización de los acuerdos, hacia mediados de la presente década era explicada por la CEPAL [1994c, 3] en los siguientes términos:

“La marcada fragmentación que ha caracterizado a la revitalización de la integración económica latinoamericana podría explicarse, en lo esencial, mediante la hipótesis de que los acuerdos bilaterales de complementación económica suscritos en el ámbito de la ALADI han surgido motivados más por la apertura de las economías que por un afán integracionista de los países de la región.”

Si bien, como ya señalamos, el TM80 contempló el que los países miembros establecieran acuerdos de alcance parcial entre ellos, de tal manera que tanto el MERCOSUR y el G-3 como la casi totalidad de

los acuerdos bilaterales firmados entre países latinoamericanos están formalmente incorporados en la ALADI, lo cierto es que la “progresiva multilateralización de los acuerdos permaneció hasta hace muy poco como un tema del todo pendiente, respecto del cual además en el propio texto del TM80 no se establecieron mecanismos de ningún tipo para asegurar su cumplimiento.

En ese contexto, no es nada extraño que la “Conferencia de Evaluación y Convergencia” creada por el Tratado de Montevideo para orientar el proceso de convergencia de los acuerdos subregionales y bilaterales, prácticamente no haya funcionado desde ese entonces, y que respecto a la posibilidad de que la ALADI llegara a articular los distintos acuerdos parciales, en el mismo documento de la CEPAL recién citado [1994c; 49] se plantearan afirmaciones como la siguiente:

“En definitiva, todo indica que el concepto de convergencia que prevé el Tratado ha sido sobrepasado por el gran número de acuerdos de alcance parcial suscritos en el seno de la ALADI, lo que hace difícil su ‘multilateralización progresiva’.”

De esta manera, si bien la ALADI se constituyó en receptáculo formal de los convenios de

distinto tipo que se fueron estableciendo entre sus miembros, en la práctica proliferó en su interior un verdadero “entramado” de acuerdos, en el cual se superponen estrategias, objetivos, instrumentos y dinámicas integradoras muy diversas. No obstante, la propia dinámica de los países miembros y sus acuerdos de integración marcan el comienzo de una actitud más coherente. Las negociaciones entre acuerdos de corte multilateral, han hecho menos dispersa la realidad comercial de la mayoría de los países de la ALADI:

i. El Acuerdo 18 (que alberga a los países del Mercosur) y Chile, suscribieron un acuerdo desde el año 1996, el cual ha llegado a constituirse en una zona de libre comercio entre estos países,

ii. Chile, además mantiene acuerdos con los 4 países de la CAN: ACE 24 (Chile-Colombia); ACE 38 (Chile-Perú); ACE 60 (Chile-Ecuador), que están en la perspectiva de

perfeccionar zonas de libre comercio; y el Acuerdo de preferencias fijas (Chile-Bolivia),

iii. El acuerdo 23 (Chile-Venezuela), que constituye una zona de libre comercio que exceptúa una lista de productos del tratamiento del Acuerdo,

iv. El acuerdo 36 (Bolivia-Mercosur) que tiene conformada una zona de libre comercio, entre ese grupo de países,

v. El acuerdo 58 (Bolivia-Perú) que tiene conformada una zona de libre comercio, entre ese grupo de países,

vi. El acuerdo 59 (Colombia-Ecuador-Venezuela con los países del Mercosur) donde en un enrevesado acuerdo está pautada que comience el perfeccionamiento de una zona de libre comercio al 2019 (Venezuela sale de este acuerdo para adherirse al Mercosur)

Esos acuerdos que involucran a 10 países de la ALADI, tendrían fecha en este momento para los diez, conformar en lo sustantivo, una zona de libre comercio. Lo que ocurre en ALADI, aún agrega mayores coincidencias en este escenario, aunque habría que estudiar sobre todo el comportamiento de México en esta realidad.

b) Una segunda diferencia general, se

refiere a la extrema flexibilidad del cumplimiento de los compromisos que primeramente caracterizó al funcionamiento de la ALALC, y que incluso se acentuó en la ALADI al desaparecer -luego de no haber sido cumplidos en la ALALC- los plazos para la desgravación del comercio al interior de la ALADI, y al reemplazarse el objetivo de creación de una zona de libre comercio por otro más ambiguo de creación de un “área de preferencias económicas” como parte del camino a un difuso “mercado común”.

Ese carácter indefinido de los compromisos en la ALADI, resultó muy distinto a lo ambicioso de los plazos y de los objetivos de la integración regional y los compromisos pautados en los acuerdos regionales en los cuales, los grados de desgravación y los productos a desgravar se incrementaron significativamente, incluyéndose además en varios casos objetivos como el del establecimiento de uniones aduaneras, que nunca ha formó parte de los propósitos de la ALALC/ ALADI.

Una vez más, la negociación directa en el marco de los acuerdos de integración y regionales, marcarán la pauta de lo que pueda ocurrir, lo que también resulta claro, es que el cumplimiento de los compromisos no vendrán por el vencimiento de “plazos fatales” sino a partir de la aproximación de los intereses subregionales.

c) Una tercera característica de funcionamiento de la ALADI es la referida al tratamiento de los llamados “países de menor desarrollo económico relativo”. Tanto en el Tratado de la ALALC (Capítulo VID), como en el de la ALADI (Capítulo ID), se

contemplaba la necesidad de dar un trato preferencial a los países más atrasados, otorgándoles facilidades de distinto tipo que no eran extensivas a las demás partes contratantes, si bien en este campo fue poco lo que se logró en la práctica, presentándose un conjunto de factores que restaron eficacia al otorgamiento de preferencias.

Por el contrario, en los nuevos contenidos de la integración y acuerdos regionales desapareció casi por completo cualquier preocupación respecto a las disparidades entre los países contratantes, imponiéndose como norma general un criterio de “trato igual”. Podría decirse que el trato preferencial se concentró en concesiones en torno a los plazos de cumplimiento de una medida.

Al respecto, en CEPAL [1994a; 86] se planteaba:

“En los últimos tiempos la exclusión de la exigencia de reciprocidad, o el otorgamiento de condiciones especiales en el caso de países con menor capacidad de aprovechar las potencialidades de la integración, ha tendido a perder relevancia”. , CEPAL [1994c; 22-23]. Con base en esas evidencias en el texto de CEPAL se concluía que el principio de tratamiento diferenciado de la ALADI “está paulatinamente diluido”

A la luz de esas diferencias, desde hace ya varios años se han venido discutiendo, casi ininterrumpidamente, posibles medidas para reactivar la ALADI y para redefinir sus funciones e instrumentos, a tal punto que hasta hace muy poco tiempo parecía que en lo único que había consenso era en la necesidad de introducir

transformaciones de fondo a la Asociación, de tal manera que ella sólo podría sobrevivir a costa de una revisión profunda de su estructura y objetivos, con el agravante de que esa revisión se venía postergando a la espera de que se produjera un mínimo de coincidencias entre los países miembros respecto al papel que en definitiva la ALADI debería jugar en el nuevo escenario de la integración latinoamericana.

Vale destacar al respecto, el caso más destacado derivado de la suscripción del TLCAN por parte de México, y de su negativa a que se aplicara la cláusula 44 del TM80, que habría permitido a todos los miembros de la ALADI recibir un tratamiento igual al que da México a EE.UU. y Canadá. Se llegó a una solución de compromiso expresada a través del “ Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980”, que permite a México negociar directamente con aquellos países de la ALADI que se consideren afectados, pero lo que no quedó resuelto fueron las discrepancias entre varios países y particularmente entre Brasil y México por esta razón.

La ALADI ha hecho un esfuerzo notorio adecuarse (una vez más) a las rasgos de los nuevos acuerdos de integración y regionales, y por destacar el papel que ella podría llegar a jugar cuando de verdad se inicie la “multilateralización progresiva” de los numerosos acuerdos firmados entre sus miembros, donde el carácter regional sería parte de la exigencia y la ALADI podría jugar un papel relevante en la adopción de políticas comunes para la negociación. La data oficial de la ALADI, como ya se mencionó, es que entre el año 2019 y el 2021,

habrá constituida una zona de libre comercio para los miembros de la ALADI. En esa perspectiva, en distintos documentos de la Asociación se ha venido destacando la posibilidad y necesidad de esa multilateralización, sobre todo considerando que en los próximos años se habrá llegado a la liberación total en los distintos acuerdos de libre comercio que hoy existen.

Por supuesto que el perfeccionamiento de esa zona de libre comercio necesitará de “algunas ayudas” en el campo de la negociación. Sin embargo, los esfuerzos de convergencia llegaron a manos de los presidentes suramericanos en la reunión de Cochabamba en el año 2006. En ella se presentaron documentos que estudian para el momento todo lo relacionado con la armonización de preferencias comerciales hasta llegar a la conformación de una zona de libre comercio y también lo relacionado con las normativas y disciplinas comerciales.

Comportamientos como el de los países conformantes de la Alianza del Pacífico fijan un puente de claro interés entre la región suramericana y México, que podrá constituirse en un actor clave de la configuración futura de la integración latinoamericana. Pero todo augura que quedan algunos debates por resolver.

Lo que sí parece que ocurrirá es que habrá finalmente un proyecto de integración regional con un camino claramente diferenciado con lo que fue su proyecto original, que sumará situaciones importantes para la región de cara al futuro. Nada será como fue pensado, pero indefectiblemente ocurrirá.

Para saber más:

1 Observatorio Carmona Estanga, Pedro, Las relaciones económicas colombo-venezolanas: un caso relevante y complejo de integración latinoamericana. ESEADE, Buenos Aires.

2 Estay, Jaime. La ALADI en la Integración Latinoamericana. Instituto de estudios económicos e Internacionais. (2001)

3 Grien, Raúl, op.cit., pp. 272-273. Citado por Héctor Guillén Romo en De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina. Revista Comercio Exterior. México, mayo 2001.

4 Laredo, Iris Mabel (1991), Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericano en las tres últimas décadas, Integración Latinoamericana, año 16, no. 171-172, septiembre, pp. 3-25.

5 Pellandra, Andrea; Fuentes, Juan Alberto. El estado actual de la integración en Centroamérica. CEPAL, Estudios y Perspectivas.129. (2011)

6 Romano, Silvina María, La integración económica latinoamericana y las relaciones político-económicas con Estados Unidos (1960-1973). Antecedentes del ALCA y el MERCOSUR. Informe final de concurso. Becas CLACSO.

7 Solares Gaite, Alberto Integración. Teoría y Procesos. Bolivia y la Integración. Edición electrónica. Texto completo en www.eumed.net/libros/2010e/814/. 2010