

# Integración latinoamericana: ¿de la crisis a la madurez?

*Guillermo Perry Rubio\**

## I. INTRODUCCION

En la última década los mecanismos tradicionales de integración económica latinoamericana entraron en crisis. Esta crisis se manifestó, de una parte, en una sensible reducción del comercio intrarregional, así como al interior del Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el CARICOM. Se expresó, igualmente, en el abandono definitivo de los objetivos e instrumentos más ambiciosos del Acuerdo de Cartagena y la ALALC, para sustituirlos por los más modestos del Protocolo de Quito y de la ALADI. Así mismo, se hizo patente en la generalización de los incumplimientos de una gran parte de los compromisos asumidos y de la suspensión o insuficiencia de los mecanismos de pago establecidos en los diversos procesos de integración regional y subregional.

Estos hechos produjeron, hacia mediados de la década, un considerable escepticismo sobre las posibilidades futuras de la integración económica en América Latina. En los últimos años,

sin embargo, han aparecido nuevos signos positivos, tales como la reactivación de las negociaciones comerciales en el seno de la ALADI y, ante todo, la suscripción y desarrollo de importantes acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil. Con ellos ha vuelto a renacer un moderado optimismo sobre las posibilidades del proceso integracionista y se ha iniciado una amplia discusión con respecto a la naturaleza y al alcance de lo que podría constituir un nuevo esquema, o por lo menos un nuevo camino, en esta materia.

El presente ensayo comienza por analizar brevemente los factores que incidieron en la ruptura o el deterioro de los esquemas previos, buscando diferenciar aquellos de carácter estructural y tendencial de los meramente coyunturales, asociados con la profunda crisis económica que ha vivido la mayor parte de los países de la región en el curso de la presente década. A continuación examina los nuevos contenidos y las posibilidades que abren los nuevos acuerdos y, en especial, los desarrollos más recientes. En la tercera parte examina los factores externos a la región que pueden contribuir a explicar los últimos desarrollos y que podrán tener una incidencia significativa en la evolución posterior del proceso integracionista latinoamericano.

\* Documento preparado para la reunión de INTAL sobre Enfoques Estratégicos para la Integración de América Latina, llevada a cabo en Buenos Aires, en marzo de 1989.

## II. LA CRISIS DE LOS ESQUEMAS TRADICIONALES

### A. La contracción del comercio intraregional e intra-subregional

Los Cuadros 1, 2 y 3 presentan la evolución del comercio intrarregional y global de los países miembros de la ALADI y el Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano. Como se observa, en los tres casos se dio no solamente una reducción apreciable de las exportaciones regionales o subregionales hasta 1986<sup>1</sup>, sino que ésta fue más pronunciada que la reducción de las exportaciones al resto del mundo<sup>2</sup> de manera que los mercados de la ALADI, del Grupo Andino y del MCCA, perdieron importancia relativa para las exportaciones del conjunto de los países miembros, en contraste con lo que había venido sucediendo en la década anterior. Esta tendencia fue aún más pronunciada en el caso de las exportaciones manufacturadas (Cuadro 4)<sup>3</sup>.

Ahora bien, a favor de la integración se habían esgrimido como argumentos de gran peso tanto el hecho de que permitiría una expansión más dinámica de las exportaciones de los paí-

ses miembros y en especial de las manufacturas (lo que se había venido cumpliendo hasta finales de la década pasada), como que la creación de estos mercados preferenciales permitiría amortiguar los efectos de crisis eventuales del comercio internacional sobre sus economías. La constatación de que esta última previsión no se cumplió en absoluto en la década de los ochenta, condujo, más que ninguna otra razón, a un escepticismo generalizado sobre las posibilidades y aun la conveniencia de los procesos de integración latinoamericana, hacia mediados de la década.

Este escepticismo se fortaleció con la aparente identificación de diversos factores de carácter estructural que explicarían el evidente fracaso de los esquemas de integración con respecto a este objetivo. Se ha hablado, así, del carácter "prescindible" de la mayoría de los bienes que

- 1 En el caso de ALADI se inició una modesta recuperación en 1986.
- 2 En el caso de ALADI las exportaciones al resto del mundo crecieron hasta 1984.
- 3 Véase, al respecto, Germánico Salgado, "Comercio Intrarregional e Integración Económica: Crisis y Tendencias Recientes", *América Latina en la Economía Mundial*, INTAL-CEPAL, 1988.

**Cuadro 1**  
**ALADI: COMERCIO INTRARREGIONAL Y GLOBAL**  
(Millones de dólares)

	Exportaciones FOB				Importaciones CIF			
	ALADI (1)	Resto del mundo (2)	Mundo (3)	% (1/3)	ALADI (4)	Resto del mundo (5)	Mundo (6)	% (4/6)
1980	10935.3	67302.5	78237.8	14.0	1470.2	73493.0	8963.2	12.5
1981	11186.0	74460.0	85646.0	13.1	12199.0	79795.0	91994.0	13.3
1982	9856.0	71024.0	80880.0	12.2	10620.0	61061.0	71681.0	14.8
1983	6921.0	72990.0	79911.0	8.7	7711.0	41629.0	49340.0	15.6
1984	8046.0	81131.0	89177.0	9.0	8533.0	42489.0	5102.0	16.7
1985	7069.0	79801.0	86870.0	8.1	7533.0	43637.0	51170.0	14.7
1986	8021.0	61428.0	69449.0	11.5	7674.0	44674.0	52348.0	14.7
1987	8103.0	71995.0	80098.0	10.1	8630.0	49593.0	58223.0	14.8

**Fuentes:** BID-INTAL. El proceso de integración en América Latina en 1987. Buenos Aires, 1988. Banco de Datos del Comercio Exterior para América Latina y el Caribe (BADECEL) y Secretaría de ALADI.

**Cuadro 2**  
**GRUPO ANDINO: COMERCIO INTRARREGIONAL Y GLOBAL**  
**(Millones de dólares)**

	Exportaciones					Importaciones			
	Grupo Andino (1)	Resto de Aladi (2)	Resto del mundo (3)	Mundo (4)	% (1/4)	Grupo Andino (5)	Resto del mundo (6)	Mundo (7)	% (5/7)
1980	1.186	2181	26976	30343	3.9	1043	21746	22789	4.6
1981	1.238	2243	25545	29026	4.3	1274	24361	25635	5.0
1982	1.181	2104	22466	25751	4.6	1248	23901	25149	5.0
1983	745	1406	21508	23659	3.1	56	15004	15960	6.0
1984	719	1415	23773	25907	2.8	905	15393	16298	5.6
1985	725	1164	22387	24276	3.0	788	15242	16033	4.9
1986	602	823	17746	19171	3.1	650	16823	17473	3.7
1987	974	1032	18589	20595	4.7	955	18274	19229	4.9

**Fuente:** JUNAC, Sistema Subregional de información Estadística e INTAL, Revista Integración Latinoamericana. No. 139, octubre 1988.

se comercian entre los países de la región, de sus estructuras productivas esencialmente competitivas y no complementarias, del efecto de la gran inestabilidad de los tipos de cambio de los países como consecuencia de la gran variabilidad en sus procesos inflacionarios internos, etc.

Si bien algunos de estos factores contribuyen a explicar el comportamiento decepcionante de

las exportaciones intrarregionales en la presente década, su importancia ha sido sobrevalorada frente a la incidencia que tuvo la profundidad y las características de la crisis y, en particular, el carácter del ajuste a que se han visto sometidas las economías latinoamericanas.

En primer lugar, no es sorprendente que las exportaciones intrarregionales hayan caído mientras las exportaciones al resto del mundo se hayan mantenido, ya que durante este período las importaciones totales de la OECD tuvieron un crecimiento positivo, mientras que América Latina padeció una reducción absoluta en el valor de sus importaciones (Cuadro 4). Vale decir, esta tendencia se explica en parte por simples factores de demanda.

Pero además, obsérvese que tanto en el caso de la ALADI como en el del Grupo Andino, si bien las importaciones regionales o subregionales se contrajeron hasta 1986, no lo hicieron en forma más pronunciada que las importaciones del resto del mundo (Cuadros 1 y 2)<sup>4</sup>. El mismo fenómeno se advierte al desagregar las importaciones y observar el comportamiento

**CUADRO 3**  
**MERCADO COMUN**  
**CENTROAMERICANO (MCCA):**  
**EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES**  
**A LA REGION Y AL MUNDO**  
**(Millones de dólares)**

	MCCA (1)	Resto del mundo (2)	Mundo (3)	% (1/3)
1980	1129	3767	4896	23.6
1981	937	3512	4449	21.0
1982	765	3168	3933	19.5
1983	767	3017	3784	20.3
1984	720	3246	3966	18.2
1985	480	3401	3891	12.7
1986	370	3840	4210	8.8

**Fuente:** Tomado de Gert Rosenthal, Cuadro 1.

<sup>4</sup> De hecho, con excepción de 1986 en el caso del Grupo Andino, su participación tendió a aumentar en forma moderada.

**Cuadro 4**  
**CRECIMIENTO DE LAS**  
**IMPORTACIONES DE LOS PAISES DE**  
**LAS OECD Y AMERICA LATINA**

	OECD	América Latina
1981	0.5	7.6
1982	0.0	-19.9
1983	2.4	-28.5
1984	11.7	5.0
1985	4.0	1.9
1986	6.5	2.5
1987	7.5	13.0

**Fuentes:** OECD. *Economic Outlook* Nos. 42 de diciembre 1987, y 44 de diciembre 1988. CEPAL, "Balance preliminar de la Economía Latinoamericana, 1988" Notas sobre la Economía y el Desarrollo, diciembre 1988 y Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, varios años.

de las de manufacturas (Cuadros 5 y 6)<sup>5</sup>. En otras palabras, la contracción de las importaciones a que han tenido que someterse las economías latinoamericanas, si bien no ha afectado menos a las importaciones intrarregionales o intrasubregionales (como lo habrían supuesto los defensores de los esquemas integracionistas), tampoco las han afectado en mayor medida, como hubiera sucedido de ser ciertas las tesis del carácter "prescindible" del comercio intrarregional o los efectos que se atribuyen al carácter supuestamente competitivo de las estructuras productivas de la región.

Ahora bien, ante la crisis de la deuda y la profunda modificación en el comportamiento del sistema financiero internacional frente a América Latina, los países de la región se vieron obligados a efectuar enormes transferencias netas de recursos hacia el exterior<sup>6</sup>, para lo cual han tenido que generar superávits

importantes en su balanza comercial (Cuadros 1 y 2). Obviamente, la generación de estos superávits tenía que ocurrir con el resto del mundo, puesto que los flujos totales del comercio intrarregional son, por definición, equilibrados. Como las importaciones totales tuvieron que contraerse vis-a-vis las exportaciones totales para generar superávits comerciales y las importaciones intrarregionales no aumentaron significativamente su participación en las importaciones totales, inevitablemente las exportaciones intrarregionales (iguales por definición a las importaciones intrarregionales) tuvieron que reducirse vis-a-vis las exportaciones al resto del mundo.

Estos fueron, en consecuencia, resultados inevitables de las características de la crisis y el proceso de ajuste y, en principio, tuvieron que ver bien poco con el carácter supuestamente prescindible de los bienes exportados o con el carácter supuestamente competitivo de las estructuras productivas de la región y de las implicaciones que a este hecho se atribuyen sobre el comportamiento del comercio intrarregional en el período.

Lo anterior no implica, sin embargo, que no hubiese habido fallas en la integración latinoamericana, ni que haya factores propios que contribuyan a la debilidad e inestabilidad del comercio intrarregional. Simplemente indica que los efectos más notorios y traumáticos sobre el comercio intrarregional fueron consecuencia directa e inequívoca de la crisis que vivió la región y de la naturaleza del proceso de ajuste que ha tenido que adoptarse ante la enorme transferencia de recursos financieros netos hacia el resto del mundo.

Una consecuencia de este último hecho es la de que, mientras las economías latinoamericanas se vean obligadas a continuar generando superávits comerciales significativos para atender elevadas transferencias de recursos financieros hacia el resto del mundo, será difícil un desarrollo acelerado del comercio intrarregional por cuanto los países miembros no pueden generar simultáneamente superávits en su comercio mutuo. En otras palabras, la solución del problema de la deuda aparece

5 En el caso del Grupo Andino solamente cae la participación en maquinaria y equipo, donde era de todos modos muy baja y sube en la mayoría de los grupos, incluyendo los más "competitivos" como textiles y confecciones.

6 CEPAL, "Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana, 1988", *Notas sobre la Economía y el Desarrollo*, No. 470/471, Diciembre de 1988; p. 38.

**Cuadro 5**  
**ALADI: IMPORTACIONES GLOBALES E INTRARREGIONALES SEGUN CATEGORIAS DE PRODUCTOS**  
**1980-1986**  
**(Valores CIF en millones de dólares)**

Categoría de productos	1980			1981			1982			1983		
	Intra-ALADI (1)	Global (2)	% (1)/(2)	Intra-ALADI (1)	Global (2)	% (1)/(2)	Intra-ALADI (1)	Global (2)	% (1)/(2)	Intra-ALADI (1)	Global (2)	% (1)/(2)
Total comercio	10529.6	83892.7	12.6	12200.4	91995.6	13.3	10620.0	71682.6	14.8	7692.5	51527.8	14.9
Alimentos, bebidas y tabacos	2158.2	9818.0	22.0	2321.5	10933.4	21.2	2025.8	7550.2	26.8	1301.7	6962.2	18.7
Mat. primas de origen agrícola	532.6	2015.4	26.4	513.8	1908.8	26.9	426.8	1506.0	28.3	322.7	1327.7	24.3
Combustibles, lubricantes minerales y productos conexos	2186.6	14868.1	14.7	3497.6	16411.0	21.3	3551.9	14754.1	24.1	2789.2	12027.7	23.2
Minerales y metales	1389.2	7296.5	19.0	1128.2	7436.7	15.2	1096.0	5646.6	19.4	775.5	3098.6	25.0
Manufacturas	4123.4	49536.0	8.3	4689.1	55036.2	8.5	3501.8	41898.5	8.4	2490.7	27835.2	8.9
No clasificados	139.5	358.7	38.9	50.2	269.5	18.6	17.7	327.2	5.4	12.7	276.4	4.6

  

Categoría de productos	1984			1985			1986		
	Intra-ALADI (1)	Global (2)	% (1)/(2)	Intra-ALADI (1)	Global (2)	% (1)/(2)	Intra-ALADI (1)	Global (2)	% (1)/(2)
Total comercio	8599.1	54142.6	15.9	7552.8	53783.0	14.0	7705.9	55589.8	13.9
Alimentos, bebidas y tabacos	1703.7	7100.9	24.0	1505.7	5995.9	25.1	1816.7	6097.9	29.8
Materias primas de origen agrícola	462.0	1790.4	25.8	383.2	1687.4	22.7	493.0	1848.2	26.7
Combustibles, lubricantes minerales y productos conexos	2532.1	11008.0	23.0	1969.8	9835.5	20.0	1103.8	6288.8	17.6
Minerales y metales	1009.6	3860.1	26.2	953.2	3980.9	23.9	1062.5	3982.8	26.7
Manufacturas	2866.8	30145.1	9.5	2732.8	32017.8	8.5	3222.2	37086.3	8.7
No clasificados	24.9	238.1	10.5	8.1	265.5	3.1	7.7	285.8	2.7

Fuente: BID-INTAL, *El proceso de integración de América Latina en 1987*, Buenos Aires, 1988.

**Cuadro 6**  
**GRUPO ANDINO: IMPORTACIONES GLOBALES E INTRARREGIONALES**  
**SEGUN SECCION DE LA CLASIFICACION NABANDINA**  
**1980-1986**  
 (Valores CIF en millones de dólares)

Categoría de productos	1981			1982			1983		
	Intra-G. ANDINO (1)	Global (2)	% (1)/(2)	Intra-G. ANDINO (1)	Global (2)	% (1)/(2)	Intra-G. ANDINO (1)	Global (2)	% (1)/(2)
Industrias alimenticias	111.954	1.130.323	9.9	178.521	960.605	18.6	57.026	642.139	8.9
Industrias químicas y conexas	113.144	2.533.443	4.5	91.315	2.482.636	3.7	84.545	2.033.360	4.2
Materias plásticas artificiales, éteres y ésteres de celulo	34.119	1.065.405	3.2	37.551	979.830	3.8	28.282	694.310	4.1
Materias textiles y sus manufacturas	83.938	711.015	11.8	81.148	760.101	10.7	45.636	390.507	11.7
Calzado, sombrería, paraguas, plumas preparadas, etc.	2.044	63.542	3.2	1.832	77.814	2.4	409	24.667	1.7
Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto, mica, etc.	29.498	310.628	9.5	20.793	278.403	7.5	10.523	165.430	6.4
Metales comunes y sus manufacturas	154.692	2.702.879	5.7	153.998	3.249.835	4.7	151.936	1.464.477	10.4
Máquinas y aparatos:									
Material eléctrico	90.638	7.019.512	1.3	81.008	6.995.682	1.2	34.689	3.969.845	0.9
Material de transporte	27.276	3.745.169	0.7	20.540	3.363.260	0.6	9.561	1.967.665	0.5
Instrumentos y aparatos de óptica, fotograf., medida y similares	3.389	773.807	0.4	2.752	869.289	0.3	2.709	417.901	0.6
Categoría de productos	1984			1985			1986		
	Intra-G. ANDINO (1)	Global (2)	% (1)/(2)	Intra-G. ANDINO (1)	Global (2)	% (1)/(2)	Intra-G. ANDINO (1)	Global (2)	% (1)/(2)
Industrias alimenticias	88.567	670.580	13.2	74.231	473.810	15.7	51.539	403.293	12.8
Industrias químicas y conexas	101.994	2.429.490	4.2	101.377	2.412.203	4.2	103.785	2.561.400	4.1
Materias plásticas artificiales, éteres y ésteres de celulo	40.603	838.183	4.8	45.378	787.164	5.8	66.007	820.101	8.0
Materias textiles y sus manufacturas	72.309	554.993	13.0	66.614	528.278	12.6	58.075	462.063	12.6
Calzado, sombrería, paraguas, plumas preparadas, etc.	411	32.615	1.3	408	22.292	1.8	266	17.491	1.5
Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto, mica, etc.	10.128	136.461	7.4	8.901	151.101	5.9	7.841	142.519	5.5
Metales comunes y sus manufacturas	143.443	1.390.681	10.3	106.699	1.386.710	7.7	147.592	1.371.383	10.8
Máquinas y aparatos:									
Material eléctrico	37.993	3.758.099	1.0	37.780	3.897.981	1.0	31.945	4.757.275	0.7
Material de transporte	19053	1.776.943	1.1	16.297	1.798.121	0.9	9.377	2.189.351	0.4
Instrumentos y aparatos de óptica, fotograf., medida y similares	1.924	352.864	0.5	2.145	452.697	0.5	2.599	596.285	0.4

Fuente: JUNAC. Comercio exterior del Grupo Andino 1981-1986. Comercio global e intrasubregional. Diciembre 1987. J/ULES-CEX/1.62.

casi como un prerrequisito para un desarrollo dinámico del comercio intrarregional y por tanto de la integración latinoamericana, como lo es del propio crecimiento económico de la región.

El Cuadro 7 presenta las exportaciones de manufacturas de los países latinoamericanos con destino a ALADI y al resto del mundo. Como se observa, mientras las exportaciones de manufacturas al resto del mundo aumentaron durante la década, las de ALADI se redujeron en forma significativa. Estas cifras se han tomado como evidencia de las tesis sobre el carácter prescindible del comercio y competitivo de las economías. Sin embargo, como ya se observó atrás, las exportaciones de manufacturas intrarregionales son equivalentes a las importaciones de manufacturas intrarregionales y estas últimas no han crecido menos, aunque tampoco más, que las importaciones de manufacturas del resto del mundo (Cuadro 5). En consecuencia, lo que estas cifras dicen es simplemente que las exportaciones de manufacturas al resto del mundo crecieron gracias a la mayor demanda internacional y a la necesidad que tuvieron las economías latinoamericanas de generar y mantener superávits comerciales; mientras las exportaciones de manufacturas dentro de la región disminuyeron por el hecho de que se redujeron las importaciones totales de manufacturas de los países latinoamericanos, como consecuencia de su menor crecimiento económico y sus crisis de balanza de pagos.

Discutamos brevemente, a continuación, las tesis interpretativas de la supuesta debilidad estructural del comercio intrarregional. De hecho, estas tesis no parecen tener un sustento ni empírico ni conceptual muy fuerte. En primer lugar, al interior de ALADI existen economías mucho más complementarias que las que integran la Comunidad Económica Europea. Considérese, por ejemplo, la gran diferencia que existe entre las estructuras productivas de Argentina, Brasil y México, con una producción importante de bienes manufacturados y, en particular, de bienes de capital, frente a economías como las de Bolivia, Ecuador y la mayoría de los países centroamericanos. Este

tipo de diferencias en la estructura sectorial de la producción no se encuentra entre las situaciones más extremas en la CEE. De igual forma, dentro de América Latina existen países exportadores de petróleo y otros minerales e importadores de los mismos, mientras que los países de la CEE son importadores de estos productos de manera casi uniforme.

Precisamente las grandes diferencias en la estructura productiva en América Latina son las que han dado origen a la problemática de los "países de menor desarrollo relativo", que se ha esgrimido continuamente como uno de los problemas principales que ha tenido que afrontar la integración latinoamericana. Aun en el caso del Grupo Andino, con estructuras productivas más homogéneas, se ha señalado en forma insistente este problema con respecto a Bolivia y Ecuador. Resulta contradictorio identificar *simultáneamente*, como causas de las dificultades de la integración comercial en América Latina, tanto el carácter competitivo de sus estructuras productivas como la gran heterogeneidad de sus niveles de desarrollo y, en consecuencia, de su estructura productiva.

Pero, más importante aún, el comercio intrarregional europeo y, en general, del mundo industrializado, ha mostrado una gran dinámica de carácter intrasectorial, entre economías con estructuras productivas más competitivas. De acuerdo con esta evidencia, mal podría culparse a la supuesta similaridad de las estructuras productivas en América Latina, o en sus subregiones, de inhibir un desarrollo dinámico del comercio.

Algo similar ocurre con la tesis de que las importaciones intrarregionales son "prescindibles". En un período recesivo como el de la década de los ochenta, cabría esperar ante todo una disminución en las importaciones de bienes de capital por el efecto crítico de la recesión sobre los niveles de inversión, que son importados en mayor proporción de los países industrializados. También cabe esperar una reducción en las importaciones de bienes intermedios, como consecuencia del estancamiento generalizado de la actividad económica. Estos hechos contribuyen a explicar por

**Cuadro 7**  
**ALADI: EXPORTACIONES GLOBALES E INTRARREGIONALES SEGUN CATEGORIAS DE PRODUCTOS**  
**1980-1986**  
**(Valores FOB en millones de dólares)**

Categoría de productos	1980			1981			1982			1983		
	Intra-Aladi (1)	Global (2)	% (1/2)	Intra-Aladi (1)	Global (2)	% (1/2)	Intra-Aladi (1)	Global (2)	% (1/2)	Intra-Aladi (1)	Global (2)	% (1/2)
Total comercio	10854.9	78458.0	13.8	11184.3	85643.2	13.1	98454.7	80879.2	121.7	7015.8	82232.1	8.5
Alimentos, bebidas y tabacos	2128.5	21969.3	9.7	1999.7	21892.7	9.1	1769.9	18946.6	9.3	1250.5	20731.7	6.0
Mat. primas de origen agrícola	476.6	2873.6	16.6	409.9	2796.9	14.7	366.2	2291.1	16.0	269.6	2083.4	12.9
Combustibles, lubricantes minerales y productos conexos	2156.3	31005.7	7.0	2590.3	37638.4	6.9	3150.6	38565.9	8.2	2392.6	34234.9	7.0
Minerales y metales	1331.3	9376.2	14.2	1040.9	8838.3	11.8	960.7	8541.9	11.2	675.8	9669.0	7.0
Manufacturas	4738.6	12712.5	37.3	5117.2	13846.6	37.0	3590.9	12015.0	29.9	2390.3	14972.4	16.0
No clasificados	23.6	520.7	4.5	26.3	630.3	4.2	16.4	518.7	3.2	37.0	540.7	6.8

  

Categoría de productos	1984			1985			1986		
	Intra-Aladi (1)	Global (2)	% (1/2)	Intra-Aladi (1)	Global (2)	% (1/2)	Intra-Aladi (1)	Global (2)	% (1/2)
Total comercio	8172.6	91664.1	8.9	7116.2	89366.1	8.0	8019.0	72742.0	11.0
Alimentos, bebidas y tabacos	1644.4	23333.3	7.0	1409.6	22396.2	6.3	1873.7	22151.6	8.5
Mat. primas de origen agrícola	377.5	2356.2	16.0	322.1	2037.7	15.8	439.2	1997.2	22.0
Combustibles, lubricantes minerales y productos conexos	2184.6	36703.5	6.0	1558.4	33315.0	4.7	1022.9	16887.5	6.1
Minerales y metales	968.1	10433.0	9.3	913.4	11946.2	7.6	1183.0	10423.6	11.3
Manufacturas	2973.0	18256.9	16.3	2893.4	19150.9	15.1	3485.6	20859.9	16.7
No clasificados	25.0	581.2	4.3	19.3	520.1	3.7	14.6	422.2	3.5

Fuente: BID-INTAL, El proceso de integración de América Latina en 1987, Buenos Aires, 1988.

qué las importaciones del resto del mundo cayeron tanto o más que las importaciones intrarregionales.

Más aún, no debe perderse de vista que en 1987 y 1988 se ha dado una recuperación importante, en términos absolutos y relativos, del comercio intrarregional e intrasubregional (Cuadros 1 y 2).

### B. La insuficiencia de los mecanismos de pago y financiamiento

Dicho lo anterior, resulta claro, sin embargo, que los instrumentos de la integración tampoco fueron capaces de defender mucho mejor a las importaciones provenientes de la región que las del resto del mundo. En particular, los mecanismos establecidos de pagos y de financiamiento del comercio intrarregional, resultaron insuficientes ante la agudización de los desequilibrios comerciales que tuvo lugar durante el período y este hecho influyó sin duda en la magnitud de la contracción global del comercio intrarregional.

La crisis de los ochenta acentuó los desequilibrios en el comercio intrarregional e intrasubregional<sup>7</sup>. Ante esa situación y sus problemas de liquidez, muchos países deudores se vieron incapacitados para cancelar los saldos crecientes liquidados cada cuatro meses en los sistemas establecidos para la compensación de pagos. Además, ante la necesidad y la expectativa de obtener "créditos frescos" del resto del mundo, los países que afrontaron dificultades de pago prefirieron incumplir en la región antes que afuera, exacerbando el problema.

La acumulación de saldos deudores impagos, ante la inexistencia e insuficiencia de mecanismos multilaterales de financiación del comercio y nacionales de financiamiento de las exportaciones a mediano plazo, puso una presión insostenible sobre los mecanismos de compensación. Estos entraron en crisis y algunos de ellos (el del MCCA y el CARICOM) dejaron de operar con lo que se entrabó con-

siderablemente el intercambio comercial. Ante la crisis se recurrió extensivamente a acuerdos bilaterales de pago, pero los países superavitarios, ante sus propias dificultades de liquidez, no pudieron financiar la acumulación de saldos acreedores. Estos problemas de pagos y financiamiento terminaron naturalmente por afectar de manera importante las corrientes comerciales.

Así, por ejemplo, la Cámara de Compensación de ALADI, operada por el Banco Central del Perú, enfrentó problemas agudos hasta 1985; en los últimos años ha operado mejor, reduciendo las exclusiones y ampliando las líneas de crédito recíproco de los bancos centrales de las que depende su alcance efectivo. Sin embargo, se siguen presentando dificultades cuando algunos países se retiran por falta de liquidez para cancelar los saldos deficitarios netos al finalizar el período de compensación trimestral y se ven obligados a efectuar acuerdos de corto plazo con sus acreedores.

Por su parte, el Acuerdo de Santo Domingo entró en crisis hacia 1982, cuando los bancos centrales convinieron dejar de utilizarlo ante el temor de los aportantes tradicionales de llegar a acumular saldos ilíquidos muy altos con sus socios.

A su turno, el Sistema de Compensación Multilateral de CARICOM tuvo que ser suspendido en marzo de 1983, cuando se excedió el límite convenido de crédito recíproco y fue sustituido por acuerdos bilaterales. Las dificultades financieras se extendieron al Banco de Desarrollo del Caribe y a la Corporación de Inversiones del Caribe; esta última suspendió operaciones en 1983.

Así mismo, ante las dificultades en cumplir los compromisos de pago resultantes de las liquidaciones, la Cámara de Compensación Centroamericana ha reducido dramáticamente sus operaciones: de US\$780 millones en 1981 (que cubrieron el 100% de las ventas), a apenas US\$30 millones en 1987 (que cubrieron tan sólo el 7%) y se ha hecho necesario recurrir a acuerdos bilaterales de pagos en la región. La aguda crisis de pagos en el MCCA,

7 Salgado, *op. cit.*

que contribuyó sin duda a la grave contracción del comercio subregional, fue en su mayor parte causada por la profundidad de la crisis nicaragüense. Frente a los problemas políticos en el área resultan notables los intentos de los países por detener el deterioro de la integración subregional: la ampliación de la capacidad de financiamiento de la Cámara y del Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria, la creación del Fondo Centroamericano del Mercado Común, que fracasó por la renuencia del sistema financiero internacional a facilitar financiamiento indirecto a Nicaragua; el establecimiento de los Derechos de Importación Centroamericana (DICA) y, finalmente, el recurso a los acuerdos bilaterales<sup>8</sup>.

Le ha ido algo mejor a los mecanismos de pago en el Grupo Andino, por cuanto Colombia pasó a ser el país más deficitario de la región y no ha tenido dificultades para cumplir con sus obligaciones de pago; como también por el hecho de que en este caso, ha operado con relativo éxito un mecanismo multilateral de crédito de corto plazo, el "peso andino" (ver más adelante).

En síntesis, se ha hecho evidente que "los sistemas de pago establecidos no solucionan sino apenas reflejan los desequilibrios comerciales y que, en circunstancias de dificultades generalizadas en el sector externo, no resuelven el problema de los saldos deudores"<sup>9</sup>. Los mecanismos de pagos y financiamiento establecidos no consiguieron que el comercio intrarregional y subregional se defendiera mejor de lo que lo hizo. Pero, como queda claro, si bien este hecho puso en evidencia su insuficiencia —que debe ser resuelta— no cabe duda que la generalización de la crisis y su magnitud y las deficiencias de los mecanismos nacionales de financiamiento de las exportaciones explican, en su mayor parte, las dificulta-

des especiales que afrontó, en materia de pagos, el comercio intra y subregional en este período.

### C. El problema de los desequilibrios y los países de menor desarrollo relativo

Ha sido usual explicar la crisis temprana de la ALALC en razón de la concentración de beneficios a favor de los países de mayor desarrollo relativo. La constitución misma del Grupo Andino y la creación en su seno de mecanismos expresos para resolver este problema a favor de Bolivia y Ecuador, así como la estructura de preferencias contemplada en forma general en el Acuerdo de Montevideo para la ALADI, son manifestaciones claras de esta preocupación en la integración latinoamericana.

Sin desconocer la importancia del problema, vale la pena examinar la adecuación de los instrumentos diseñados para afrontarla. Estos han consistido esencialmente en: 1) establecer márgenes mayores de preferencia a favor de los países de menor desarrollo; 2) establecer una preferencia en el cubrimiento y velocidad de los procesos de desgravación a favor de dichos países; 3) reservar cierto tipo de productos a los países de menor desarrollo. La dificultad central ha estribado en el hecho de que los países de menor desarrollo no han dispuesto ni de los capitales, ni de la capacidad empresarial y tecnológica requerida para aprovechar estas ventajas. Estos hechos se vinculan con la inexistencia o insuficiencia de mecanismos de transferencia financiera a favor de estos países y, ante todo, del escaso movimiento de inversiones directas de los procesos de integración regionales. En otras palabras, la insuficiencia de las soluciones radica principalmente en el hecho de que el énfasis de la integración se ha puesto en los flujos comerciales y se ha descuidado el problema de los flujos de capital y de servicios.

El gran éxito de la integración en la CEE se ha basado en que, a tiempo de liberar los flujos comerciales, se liberó considerablemente el flujo de los factores de producción y de los

8 En adición, en 1985 se aprobó el nuevo Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano y se ha avanzado notablemente en la integración física de la región (carreteras, electricidad, convenios de transporte marítimo y aéreo, etc.).

9 INTAL, "Editorial", Integración Latinoamericana, No. 139, octubre, 1988, p. 2.

servicios. En esta forma se han producido movimientos importantes de capitales y de mano de obra que han tendido a reducir las desigualdades en dotación de factores y que han permitido que en los países menos desarrollados se hayan establecido numerosas empresas con capital y tecnología de los más desarrollados, aprovechando la mayor disponibilidad relativa de fuerza de trabajo y su menor costo, para establecer un flujo importante de comercio en ambas direcciones.

La teoría económica convencional permite predecir que cuando se establece libertad en el movimiento de los factores productivos al tiempo que en los flujos comerciales, hará movimientos de mano de obra de los países con mayor dotación relativa de este factor hacia los otros y de capitales y tecnología de los de mayor dotación relativa de estos factores hacia los otros, con la consecuencia de incrementar notablemente los flujos comerciales en ambas direcciones y generar un proceso de equalización de la dotación relativa de factores, de su remuneración y del ingreso per cápita. Esto es precisamente lo que ha tendido a acontecer en el seno de la CEE y lo que ha hecho falta de manera conspicua en los procesos de integración latinoamericanos.

Movimiento de factores productivos se ha dado, en América Latina, en particular entre países vecinos, a pesar de los obstáculos legales. Lo que es evidente es que no se han establecido mecanismos apropiados en los procesos de integración para facilitar el desarrollo de estos flujos que podrían contribuir, más que cualquier otra medida, a un desarrollo más equilibrado en el comercio y en las economías de la región y que podrían haber permitido aprovechar las preferencias otorgadas en materia comercial y de asignación de industrias.

#### D. El fracaso de la Programación Industrial y otros mecanismos del Acuerdo de Cartagena

A este propósito conviene examinar las causas del fracaso de uno de los instrumentos más ambiciosos establecidos en el Grupo Andino: el de la programación industrial. El fracaso de

este instrumento era ya patente desde 1975. El Acuerdo preveía que a diciembre de ese año se debían haber aprobado todos los programas sectoriales de desarrollo industrial (PSDI) de la nómina de reserva. A esa fecha, no hubo decisión en la Comisión sobre los PSDI para las industrias automotriz y de fertilizantes a pesar de contar con propuestas presentadas por la Junta dos años atrás; menos aún, en otros como los de la industria electrónica, siderúrgica y el que permitía la incorporación de Venezuela al programa metalmeccánico, que fueron presentados en el último mes de ese año. Por demás, la Junta no alcanzó siquiera a presentar las propuestas para los demás sectores reservados (entre otros, química fina, química industrial y farmoquímica). En esa forma solamente se cumplió en el caso de la industria petroquímica y metalmeccánica, pero en este último se surtía un proceso de renegociación para incluir a Venezuela.

Como es conocido, después de una ampliación de plazos, en los cuales tampoco se resolvieron los problemas, el Protocolo de Quito suscrito el 11 de mayo de 1987, prácticamente abandonó este instrumento, al adoptar el criterio de que se efectuarían asignaciones solamente cuando las características del sector respectivo así lo requieran.

¿Cuáles fueron las causas de este fracaso? En primer lugar, el hecho de que el Acuerdo de Cartagena se formó alrededor de una adhesión compartida a un modelo de desarrollo que privilegiaba el desarrollo industrial, sobre el de otros sectores, y una estrategia de sustitución de importaciones, en relación con una concepción de promoción de exportaciones o de apertura comercial. El Acuerdo, como queda claro de las "Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo", buscaba un modelo "industrialista" basado en un proceso de sustitución de importaciones "ampliado", que sería posible con la conformación de un mercado más amplio a nivel subregional. De allí el hecho de que los procesos de desgravación y el objetivo de adoptar un arancel externo común se refirieron principalmente al sector industrial y de allí el carácter central otorgado a los PSDI para industrias intensivas

en capital y que requerían economías de escala.

Ya para 1975, sin embargo, varios de los países signatarios habían dejado de comulgar con los presupuestos básicos de este modelo de desarrollo. O bien habían optado por un proceso de liberación, como en el caso de Chile, o de promoción de exportaciones, como en el caso de Colombia<sup>10</sup>.

De otra parte, el PSDI constituía un instrumento de dirigismo estatal, que resultaba un cuerpo extraño en la práctica usual de moderada intervención estatal en la economía que predominaba en los países del Grupo.

Así mismo, el intento de efectuar una "redistribución" del crecimiento a través de este instrumento, llevó a generar propuestas que no consultaban la racionalidad económica, al asignar industrias intensivas en capital y tecnología a los países con menor dotación de estos recursos. Este problema se hizo más crítico por cuanto los sectores reservados para la PSDI fueron en su mayoría sectores con una relativa intensidad de capital y tecnología, en relación con la estructura productiva de los países de la subregión.

Finalmente, la negociación separada de cada uno de los programas, dificultó una asignación más racional entre países hizo aún más limitante el requisito de otorgar preferencias en los PSDI a los países de menor desarrollo relativo, en comparación con lo que hubiera ocurrido con una negociación conjunta, ya que se hizo necesario preservar el "equilibrio" en las asignaciones de *cada sector* y otorgar preferencias a los países de menor desarrollo *en cada sector*.

En otras palabras, el fracaso de los PSDI se explica, ante todo, por el hecho de que obedecían a un modelo de desarrollo inicialmente compartido, pero que fue superado en poco

tiempo; por la inadecuación del instrumento con las características del manejo económico de los países miembros; por la naturaleza de los sectores seleccionados y por el intento de utilizarlos como mecanismos redistributivos. El intento de perpetuar en el tiempo su modelo de desarrollo con una vigencia temporal limitada y de imponer instrumentos ajenos al acervo instrumental de los países signatarios, fue la causa de que los resultados fuesen tan precarios frente a las metas establecidas.

En alguna medida estos problemas de concepción y de selección de instrumentos inadecuados para lograr ciertos fines, estuvieron presentes en todo el diseño del proceso integracionista del Grupo Andino. Antes que reconocer este hecho y proceder a una reformulación general de la concepción y de los objetivos de la integración subregional, el Protocolo de Quito constituyó un relajamiento generalizado de las normas iniciales, sin una concepción ni una orientación definida y, más bien, conducente a una "devaluación" de las posibilidades de la integración económica<sup>11</sup>.

En materia comercial, el Protocolo no buscó cosa distinta que "legalizar" el bajo nivel a que había llegado el comercio intragrupo mediante el incumplimiento sistemático de los acuerdos. A ese fin, incorporó una nueva cláusula "general" de salvaguardia, adicional a las cuatro específicas ya existentes; permitió la aplicación de "cuotas" de importación "dirigidas" por países, a productos "sensibles" hasta fines de 1997 (plazoque podrá ser ampliado por la Comisión) y aceptó excluir *con carácter permanente* una lista residual de excepciones de los mecanismos de desgravación. En adición, no fijó fecha para la adopción del arancel externo común. El régimen temporal de "comercio administrado" tiene como objetivo expreso "regular las condiciones de acceso al mercado subregional de productos sensibles". En el caso de los países grandes del grupo (Colombia, Perú y Venezuela), este régimen especial no puede ser aplicado a más de 50

10 Luis Jorge Garay y Guillermo Perry, "Algunos interrogantes sobre las perspectivas del Grupo Andino", FEDESARROLLO, *Coyuntura Económica*, Vol. VI, No. 3, octubre 1976.

11 Carlos Palacios Maldonado, "Integración Bilateral", *Integración Latinoamericana*, INTAL, No. 136-137 julio-agosto 1988, pp. 43-66.

items Nabandina; pese a ser un número a primera vista pequeño, dada la alta concentración del comercio intragrupo puede llegar a afectar una proporción significativa de los flujos de intercambio. Bien se ha dicho, en consecuencia, que el Protocolo autoriza que el comercio intra-subregional se limite a productos que "sean absolutamente no sensibles"<sup>12</sup>, vale decir, a los no producidos por los países miembros.

En adición a lo anterior, debe señalarse otro factor que pueda esconderse detrás del fracaso de la integración andina. La agrupación inicial de países tenía un alto sabor de inviabilidad para la integración subregional. La proximidad geográfica hace que, en condiciones normales, las relaciones comerciales de Chile sean mucho más intensas con Argentina que con Colombia o Venezuela; las de Bolivia más intensas con Argentina y Brasil que con Colombia y Venezuela; las de Colombia y Venezuela más intensas con los países centroamericanos o del Caribe que con Chile y Perú, etc. De hecho, cuando se abrió paso la idea de los acuerdos subregionales, algunos analistas habían sugerido la conformación de grupos enteramente diferentes (los del "Cono Sur", los de la Cuenca del Caribe) que hacían mucho más sentido desde el punto de vista de su cercanía geográfica, su facilidad de transporte y sus vínculos comerciales ya establecidos.

### III. LA NUEVA ETAPA

Como se dijo atrás, dos hechos recientes han venido a alterar el progresivo deterioro de los procesos de integración latinoamericana y a abandonar o a atenuar el pesimismo o la indiferencia que se habían convertido en sentimientos generalizados con respecto a sus posibilidades y a su suerte futura. Son ellos los acuerdos bilaterales suscritos por Argentina y Brasil desde mediados de 1986 y los logros de la ronda regional de negociaciones en el seno de la ALADI en 1987; dos hechos que, por demás, están íntimamente vinculados en cuanto al origen de su motivación política. En adi-

ción, debe mencionarse el convenio reciente suscrito por Colombia, México y Venezuela.

#### A. Los Acuerdos entre Argentina y Brasil

A primera vista, el Acta de Integración y Complementación Económica suscrita el 29 de julio de 1986 constituyó un esfuerzo muy limitado frente a las iniciativas anteriores de integración latinoamericana, tanto por su carácter bilateral, como por el hecho de que no contempla ni la creación de una zona de libre comercio, ni una unión aduanera, ni mucho menos un mercado común, como aspiraron a hacerlo, desde un principio, respectivamente, la ALALC, el Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano.

Sin embargo, hay varias razones que permiten otorgarle a este Acuerdo una importancia al menos similar y quizás mayor que la que han tenido los esfuerzos anteriores:

1. En primer lugar, por tratarse precisamente de Argentina y Brasil. Dos países cuyo tamaño económico sumado, que representó el 47.6% del PIB de la región en 1987, supera con creces los del Grupo Andino (19.1%) el del Mercado Común Centroamericano (3.1%) y el CARICOM (1.3%). Más importante aún, porque solamente esos dos países están en capacidad de liderar un proceso de integración latinoamericano, tal y como solamente Francia y Alemania estuvieron en capacidad de liderar el proceso de integración europeo. México, el otro país grande de la región, por sus vínculos económicos estrechos con los Estados Unidos, por razones geográficas e históricas, en forma muy improbable podría participar de este empeño e incluso llegar a ser un miembro muy activo de una integración latinoamericana.

Varios analistas han observado cómo el fracaso de la ALALC se puede atribuir en gran medida al hecho de que estos tres países nunca tuvieron mayor interés en el proceso. En el caso particular de Brasil y Argentina, tradicionalmente se orientaron hacia una inserción en el mercado inter-

12 *Ibid.*, p. 49.

nacional con virtual prescindencia de sus relaciones económicas con el resto de América Latina y su cuasi enemistad precluyó cualquier esfuerzo de aproximación a una integración económica entre ellos.

Varios analistas han hecho notar el hecho de que el Acuerdo prevé la posibilidad de incorporar a terceros países. De hecho, se han iniciado ya las negociaciones con Uruguay, con quien tanto Argentina y Brasil tiene acuerdos bilaterales amplios (el CAUCE –Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica– en 1974 y el PEC –Protocolo de Expansión Comercial Uruguay Brasil– en 1975) y se prevé la posibilidad de que éstas se extiendan posteriormente a otros países (Bolivia, Paraguay e incluso Venezuela). De tener éxito este proceso, los demás países de la América Latina no tardarían en solicitar su ingreso.

Así mismo, se ha señalado la importancia del viraje en la política internacional de los gobiernos de los dos países que ha facilitado el desarrollo de este acuerdo. Las causas de este viraje serán discutidas más adelante.

- 2 En segundo lugar, el Acta de 1986 reviste una enorme importancia en razón de varios aspectos de su contenido, a saber:

a) Por cuanto se orientó a establecer con enorme agilidad una unión aduanera viable en un sector industrial de punta, el de bienes de capital (Protocolo 1), donde existe en principio competencia entre los dos países y en el que se puede desarrollar una considerable especialización intrasectorial, provocando un reajuste en la estructura productiva de ambos países y un proceso dinámico de desarrollo tecnológico; facilitados tanto por la ampliación de los mercados como por la competencia abierta. Esta es una diferencia fundamental con la actitud temerosa ante la competencia que se ha manifestado en las listas de exclusión y las nóminas de reserva de los productos “sensibles”, que ha llegado a reducir el ámbito de la integración en el Grupo Andino prác-

ticamente a los sectores en donde no hay producción de uno o de otro o de ninguno de los países miembros superando la concepción de especialización sectorial por la de especialización intrasectorial y permitiendo los beneficios económicos en términos de eficiencia que proceden de la mayor competencia.

Las disposiciones del Protocolo 1 previeron una eliminación inmediata de los aranceles; la exclusión de “cualquier restricción o traba de naturaleza no tarifaria, sea administrativa, cuantitativa o tributaria aplicada a las importaciones”; la nivelación y el mantenimiento de márgenes de protección equivalentes en los dos países, frente a terceros, para cada producto; un tratamiento idéntico en las compras del sector público frente a la producción local y una preferencia del 50% de la otorgada a la producción local frente a terceros en las licitaciones públicas. Estas disposiciones contrastan tanto con los mecanismos de desgravación gradual del Grupo Andino o de negociación parcial de ALALC y ALADI, que permitían la utilización de restricciones no arancelarias de diverso orden, como con la autorización para aplicar “cuotas dirigidas de importación” en el Protocolo de Quito y con la postergación de los objetivos de establecer un arancel externo común.

El Protocolo 1 estableció metas cuantitativas ambiciosas para el comercio en bienes de capital (de US\$300 millones en 1987 a US\$750 millones en 1990), mediante la ampliación progresiva de una lista común de productos, que a finales de 1988 ya superaba 600 ítems.

b) Por cuanto, al mismo tiempo, el Protocolo 1 estableció mecanismos automáticos y viables para corregir eventuales desequilibrios comerciales, que en su aplicación incrementarían, antes que restringir, los niveles de comercio, utilizando para ello transferencias financieras. Así (Art. 9, Protocolo 1), si el desequilibrio supera el 10%, se incluirán nuevos productos en la lista común y se aplicarán líneas de crédito con-

tingente, por parte de los bancos centrales (Protocolo 6), "destinadas a financiar la parte de contado de las exportaciones del país deficitario y/o las importaciones del país superavitario necesarias para cubrir el desequilibrio existente". Si supera el 20%, los países deberán aumentar, por partes iguales, el capital del Fondo de Inversiones (creado con un capital inicial de US\$200 millones; Protocolo 7) por un valor equivalente al monto del desequilibrio, para "financiar inversiones localizadas en el país deficitario que tiendan a mejorar su capacidad productiva y exportadora". Finalmente, si el desequilibrio excede el 40% "serán adoptadas las medidas necesarias para corregir dicho desequilibrio".

c) Porque buscó inscribir este acuerdo sectorial en el marco de un comercio global equilibrado y en expansión. A ese fin, estableció un compromiso significativo de compras mínimas de trigo argentino, por parte de Brasil, que contribuirá a equilibrar el comercio (Protocolo 2). En adición, el Protocolo 4 sobre Expansión del Comercio, indicó los criterios para renegociar el Acuerdo de Alcance Parcial No. 1, suscrito en el seno de la ALADI, y señaló el compromiso de establecer mecanismos para lograr un "equilibrio dinámico" del comercio bilateral global, presumiblemente similares a los del Protocolo 1. En efecto, el Anexo VI al Protocolo IV, convenido en julio de 1988, estableció que cuando quiera se presente un desequilibrio superior al 8% en un período anual, se profundizarán automáticamente los márgenes de preferencia otorgados por el país superavitario al deficitario en el Acuerdo de Alcance Parcial No. 1 en 10 puntos porcentuales adicionales, mientras los otorgados por el país deficitario lo harán en 5 puntos porcentuales adicionales.

d) Porque creó un mecanismo de nivel ministerial (la Comisión de Ejecución del Programa) para ampliar los acuerdos a otros sectores mediante "proyectos integrados en todos sus aspectos". En esta forma, a los 12 protocolos iniciales se habían añadido otros

12 a julio de 1988, que cubren temas tales como la expansión del intercambio de productos siderúrgicos, a través de una lista de excedentes y faltantes de los dos mercados (Protocolo 13); de productos de la industria automotriz y de autopartes, con arancel cero y excluyendo restricciones para arancelarias y la fijación de cupos crecientes para vehículos terminados y para autopartes (Protocolo 21); de productos de la industria alimenticia, que liberó el comercio para 204 productos argentinos y 67 brasileños, en el marco de un equilibrio dinámico, puesto en marcha el 1 de octubre de 1988; así como sobre transporte terrestre (Protocolo 14) y otros temas.

e) Por cuanto se ocupó de las inversiones y el desarrollo tecnológico conjunto, al adoptar un Estatuto para la promoción de empresas binacionales (Protocolo 5); al crear un programa de investigación tecnológica conjunta en un área de punta: el Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología (Protocolo 9) y al establecer un programa de cooperación técnica en el campo de la investigación nuclear y la industria aeronáutica, orientado este último a la fabricación de partes de aviones brasileños en Argentina y a la producción de un avión binacional: el Paraná.

f) Por cuanto avanzó hacia la creación de una "moneda" común, el "gaucho", para atender los resultados de las compensaciones cuatrimestrales y agregar liquidez al sistema (Protocolo 20). La idea básica es la de crear un activo de reserva para los bancos centrales de la región, emitido por un Fondo Común de Reservas (a imagen del "peso andino") que podría ser utilizado por todo tipo de instituciones financieras fuera del ámbito bilateral<sup>13</sup>.

3. En tercer lugar, el Acta de 1986 constituye un precedente importante porque su desarrollo dio lugar al compromiso de crear un

13 Véase, Olavo César da Rocha e Silva, "El Camino hacia una moneda regional", en *Integración Económica*, No. 139, INTAL, octubre, 1988, p. 7.

mercado común entre los dos países, contraído mediante el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que fuera suscrito en Buenos Aires el 29 de noviembre de 1988 por los presidentes Alfonsín y Sarney. El Tratado prevé que en un plazo máximo de 10 años se habrán de remover "todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios en los territorios de los dos Estados", "a través de protocolos adicionales al Acuerdo de Alcance Parcial" renegociado en el seno de ALADI. Estos protocolos, "a través de la convergencia de los niveles tarifarios vigentes en ese momento, consolidarán progresivamente los niveles tarifarios comunes de la Nomenclatura Aduanera de ALADI". Prevé, así mismo, la armonización de las políticas aduaneras, comerciales, agrícola, industrial, de transportes y comunicaciones, científica y tecnológica y la coordinación de las políticas monetaria, fiscal, cambiaria y de capitales, a través de Acuerdos específicos. En una segunda etapa, se "procederá a la armonización gradual de las demás políticas necesarias para la formación del mercado común entre los dos Estados Partes, incluyendo, entre otras, las relativas a recursos humanos". El desarrollo de los compromisos queda en manos de una Comisión de Ejecución del Tratado de Integración, presidida por los 2 Presidentes y compuesta por 4 ministros de cada país, que someterá los Acuerdos específicos a una Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración, de carácter consultivo, compuesta por 12 legisladores de cada país designados por los Parlamentos respectivos. Por último, el Tratado prevé el trámite de solicitudes de asociación de cualquier miembro de ALADI a los 5 años de vigencia del Tratado o del Acuerdo específico respectivo.

Como se observa, el Acta de 1986, suscrita en desarrollo de la Declaración de Iguazú del 30 de noviembre de 1985, ha tenido una implementación acelerada que, bien pronto, ha rebasado los objetivos iniciales que se propuso y que bien puede llegar a representar para la integración latinoameri-

cana lo que la CECA significó para la constitución de la CEE. Los primeros resultados concretos de los acuerdos parecen ser positivos, aunque modestos.

## B. La ronda regional de negociaciones de la ALADI

En su momento, la mayoría de los analistas juzgó que el Tratado de Montevideo de 1980, con la laxitud de sus mecanismos y su énfasis en las negociaciones bilaterales, constituía un paso atrás en las aspiraciones de integración regional que habían dado origen a la ALALC.

En efecto, de la meta de constituir una zona de libre comercio, con acuerdos de complementación industrial, se pasaba a proponer un "área de preferencias económicas" como un paso intermedio hacia más altos designios, con tres instrumentos básicos: la preferencia arancelaria regional (PAR), acuerdos de alcance parcial (bilateral) y acuerdos de alcance regional (multilateral), indeterminados en su contenido. El "largo y penoso período de la renegociación del patrimonio histórico"<sup>14</sup> durante el cual, hasta diciembre de 1986, se renegociaron bilateralmente las concesiones otorgadas y los acuerdos celebrados en los años de existencia de la ALALC (mediante cerca de 80 convenios de distinta modalidad<sup>15</sup> que, con honrosas excepciones, no ampliaron el alcance de los iniciales), pareció dar la razón a los críticos.

Sin embargo, la Declaración de Montevideo de 1985, la convocatoria de la Rueda Regional de Negociaciones (Resolución 42) y, sobre todo, las decisiones aprobadas en marzo de 1987 en la Tercera Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI, hicieron renacer las esperanzas.

En primer lugar, en esta última fecha se amplió el margen de Preferencia Arancelaria Regional

14 Salgado, *op. cit.*, p. 195.

15 Mario Reyes Chávez, "La Cooperación Económica Bilateral en América Latina y su relación e influencia en la consecución del proceso de integración regional", *Integración Latinoamericana*, INTAL, No. 136-137, julio-agosto, 1988, p. 15.

–PAR– mediante un Protocolo Modificatorio. De la franja anterior, del 2% al 10%, con un promedio del 5%, se pasó a una del 4% al 20%, con un promedio del 10% (del 11% al 22% en el caso de los países mediterráneos), que puede llegar a tener un efecto no despreciable en las exportaciones intrarregionales y, en especial de los países de menor desarrollo relativo (Cuadro 8). Además, la PAR ha sido puesta ya en vigencia por todos los países miembros, cuando hasta hace menos de un año no lo había hecho en varios de ellos y los demás habían decidido excluir de su aplicación a quienes no la hicieran efectiva.

En segundo lugar, se suscribió el Acuerdo Regional para la Recuperación y Expansión del Comercio, que tiene por objeto aumentar el valor del comercio intrarregional en 40% hacia 1990, mediante un sistema de preferencias regionales muy significativo. Este tendría una media del 60%, con un rango entre el 40% y el 80% según el grado de desarrollo relativo (Cuadro 9), y un 10% adicional para los países mediterráneos. El Acuerdo puede llegar a ser un instrumento poderoso para estimular el comercio intrarregional, según el tipo de productos que finalmente cubra. Su ámbito debe extenderse hasta el 20% de las importaciones de terceros países que efectúen Argentina, Brasil y México y a un mínimo del 2% de las que efectúen los países de menor desarrollo relativo.

En adición, la Ronda estableció un Plan de Acción (Resolución 13) en favor de los países de menor desarrollo relativo. Así, por ejemplo, los países mayores deben incorporar en su nómina de apertura de mercado en favor del Ecuador un 60% de la que ese país presente; el porcentaje respectivo será del 40% para Colombia, Chile, Perú y Venezuela.

Finalmente, la Resolución 14 estableció criterios y reglas para que cualquier miembro pueda "atenuar sustancial y gradualmente los desequilibrios que se manifiesten en sus intercambios regionales", cuando éstos superen el 50% de sus exportaciones regionales por 3 años consecutivos, incluyendo medidas que incrementen, en vez de restringir, el comercio.

Este conjunto de medidas implica, sin duda, una revitalización del proceso integracionista regional. Es sintomático que los países que impulsaron con mayor decisión estos acuerdos fueron Brasil, Argentina y México. La mayoría de los analistas coinciden en que el desinterés efectivo de estos tres países había constituido el factor de mayor peso en el estancamiento de la ALALC. Brasil y Argentina, por demás, son los países que han mostrado un mayor dinamismo en la suscripción y ampliación del ámbito de los Acuerdos de Renegociación y en su desarrollo práctico. En efecto, entre los acuerdos bilaterales más activos se encuentran los suscritos por Argentina y

**Cuadro 8**  
**ALADI:**  
**PREFERENCIA ARANCELARIA REGIONAL**  
**SEGUN EL PROTOCOLO MODIFICATORIO DE MARZO DE 1987**

País otorgante	País receptor		
	Países de menor desarrollo económico relativo	Países de desarrollo intermedio	Restantes países miembros
Países de menor desarrollo económico relativo	10	6	4
Países de desarrollo intermedio	14	10	6
Restantes países miembros	20	14	10

**Cuadro 9**  
**ALADI:**  
**PREFERENCIA ARANCELARIA DEL PROGRAMA**  
**DE EXPANSION DEL COMERCIO**

País otorgante	País receptor		
	Argentina Brasil México	Países de desarrollo intermedio	Países de menor desarrollo relativo
Argentina, Brasil, México	60	70	80
Países de desarrollo intermedio	50	60	70
Países de menor desarrollo económico relativo	40	50	60

Brasil (1er lugar), Brasil y Chile (2o), Brasil y Uruguay (4o) y Argentina y Chile (8o).

Conviene subrayar, igualmente, cómo las decisiones de carácter multilateral de la Ronda han avanzado pari-passu con un auge de los acuerdos bilaterales. En un estudio reciente, Reyes Chávez identificó 130 convenios bilaterales suscritos desde 1981 y no comprendidos en el proceso de renegociación de concesiones anteriormente otorgadas<sup>16</sup>, de los cuales 24 se refieren al comercio recíproco y los demás a temas tales como la complementación industrial (9), agropecuaria (9), recursos energéticos y no renovables (11), cooperación financiera (10), cooperación científica y técnica (24), integración física (18), fronteriza (13), armonización tributaria (4), etc.<sup>17</sup> El mayor número de esos convenios fue suscrito por Brasil, seguido por Argentina, Colombia y Perú y luego por Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela. México ha suscrito varios con naciones centroamericanas y del Caribe, pero muy pocos con países de América del Sur.

En perspectiva, resulta evidente la superioridad de las soluciones adoptadas ante la crisis de la ALALC, frente a las que pretendieron superar la que ha atravesado el Grupo Andino. Al decir de un analista, el Tratado de Montevideo demostró ser, a la larga, "un esquema amplio y laxo dentro del cual todo puede ocurrir para bien o para mal de la integración, dependiendo de la lucidez y voluntad de los países"<sup>18</sup>. Así, como hasta 1986 sirvió para poco más que para renegociar (o ratificar) las concesiones otorgadas y los acuerdos celebrados en el seno de la ALALC, a partir de ese año, ha permitido que el nuevo y vigoroso impulso político que se ha dado por distintas razones a favor de la integración, se concrete tanto en acuerdos de carácter multilateral, como en múltiples convenios bilaterales, entre los que se encuentra el esfuerzo más ambicioso y moderno que se haya dado en la historia de la región en esta materia, protagonizado ni más ni menos que por Brasil y Argentina.

En contraste, como ya se indicó, la crisis del Grupo Andino se "resolvió", con gran demora, mediante un Protocolo que "siembra el camino de la integración andina de mecanismos

<sup>16</sup> Reyes Chávez, *op.cit.*, p. 15.

<sup>17</sup> La identificación, por demás, no es exhaustiva. Hace falta, por ejemplo, los suscritos por Colombia con Ecuador en 1986, con Brasil en 1987 y con Argentina y Perú en 1988.

<sup>18</sup> Palacios Maldonado, *op.cit.*, p. 50.

restrictivos que van a hacer difícil que en el futuro, cuando haya pasado la crisis económica o simplemente cuando los países lo decidan, la integración subregional pueda llegar a ser lo que se quiso que fuera. Si por lo menos el Protocolo hubiera dejado el camino llano, cabría la esperanza de que, cuando los países quisieran avanzar en la integración, lo pudieran hacer sin tropiezos. Pero, como ya lo señalamos, para lo único que queda preparado el terreno es para una integración reducida a su mínima expresión<sup>19</sup>.

### C. El Fondo Latinoamericano de Reservas

El Fondo Andino de Reservas (FAR) fue creado en 1978, como un complemento regional a las facilidades de financiamiento de la balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional. La intención fue la de establecer un apoyo subregional a los países con dificultades cambiarías coyunturales, para que tales circunstancias no condujeran a la suspensión indiscriminada del comercio intrasubregional. Aunque no permitió evitar la repercusión de la crisis general de las economías subregionales sobre su comercio recíproco, ha probado operar bien y con eficacia.

Estudios efectuados por el mismo organismo y por el SELA en 1987 concluyeron que sería viable financieramente y deseable para la integración regional, establecer un Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) que operara sobre principios similares al FAR. Con base en ellos, los países andinos suscribieron el 10 de junio de 1988 un convenio para convertir el FAR en FLAR. Aunque a la fecha no ha adherido aún ningún otro miembro de la ALADI, las posibilidades que abre esta iniciativa son muy significativas, en especial para la creación futura de una "moneda" latinoamericana, similar a los ECUS, basada en la experiencia del "peso andino".

El "peso andino" fue creado en 1984 como un pasivo del FAR, para cumplir un papel de medio de pago internacional de aceptación

restringida<sup>20</sup>. Sirve, en efecto, para saldar definitivamente obligaciones en divisas: cuando un deudor cancela a su acreedor una obligación en dólares usando pesos andinos (que se cotizan a la par con el dólar) extingue total y definitivamente la obligación y quien los recibe adquiere un activo contra el FAR sin colateral alguno por parte del deudor original. El FAR reconoce una tasa de interés a quien acepta tener saldos en pesos andinos en exceso de su asignación original y le garantiza convertibilidad y liquidez absoluta; quien hace una utilización neta paga al FAR una tasa similar para su aceptación. Así se constituye en un mecanismo de crédito de corto plazo que amplía la liquidez disponible para el comercio subregional. Dada la liquidez y rentabilidad del "peso andino" y la solidez del FAR, se eliminaron las restricciones originales y hoy los países andinos los aceptan automáticamente *para cualquier pago*, mientras los saldos netos no excedan el 200% de la asignación original del tenedor. Chile fue autorizado como tenedor de "pesos andinos" y ya ha recibido pagos en esa moneda por parte del Perú; otros países latinoamericanos habían manifestado un interés similar antes de la conversión del FAR en FLAR.

La constitución del FLAR puede fortalecer considerablemente este medio de pago de carácter restringido y convertirlo no sólo en un mecanismo de crédito de corto plazo, que ya es bastante en la actual situación de iliquidez regional, sino en una auténtica moneda de circulación latinoamericana. No obstante, hasta el momento no ha habido adhesión de nuevos países al FLAR.

## IV. ACTORES EXTERNOS Y PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACION

La integración económica se da como respuesta a necesidades sentidas y no simplemente como consecuencia de visiones utópi-

20 Véase Javier Fernández, "Balanza de Pagos, Liquidez y Sistemas de Pagos en América Latina", *Integración Latinoamericana*, INTAL, No. 139, octubre, 1988; pp 52-55.

19 Ibid.

cas del futuro. La necesidad sentida de la integración puede tener origen en factores internos, pero normalmente lo tiene en factores externos que se perciben como una amenaza común. En el caso de la CEE, el factor determinante fue el deterioro progresivo del poder económico y político y el rezago tecnológico creciente de las antiguas potencias europeas frente a los EE.UU. y la "amenaza" que gravitaba sobre la "seguridad" de una Europa Occidental disgregada como consecuencia de la bipolarización del poder militar y político a nivel mundial. La emergencia agresiva del poderío económico y tecnológico del Japón y los NIC's dio, luego, un nuevo impulso a los esfuerzos de integración europea.

Para los líderes europeos fue claro que solamente con la integración Europa podría recuperar un papel protagónico en la economía y la política mundial. El desarrollo de una intrincada red de relaciones económicas habría de permitir que Europa hablara con una sola voz (que representa sus intereses económicos *unificados*) y creíble, respaldada por una comunidad de intereses *reales* y no meramente retóricos. Como señala un analista, "el nuevo poder de negociación de la Comunidad Económica Europea (CEE) se debió fundamentalmente al hecho de que los norteamericanos saben que cuando aplican una medida restrictiva a la República Federal de Alemania o Francia, la están aplicando no sólo a esos dos países sino al mercado de toda la Comunidad. Por lo tanto la represalia puede provenir también de un grupo mucho más grande"<sup>21</sup>.

No se explicaría de otra forma que los gobiernos de países de tan acendrado nacionalismo como Francia y Alemania, que sostuvieron en el pasado múltiples guerras, hayan resuelto efectuar una cesión de soberanía con un alcance tan amplio como la efectuada en favor de las autoridades comunitarias y de las fuerzas descentralizadas del mercado común.

Los esfuerzos recientes por la integración latinoamericana y, muy en particular, los efec-

tuados por Brasil y Argentina, se fundamentan, igualmente, en mi opinión, en la percepción de una grave amenaza común: la del aislamiento progresivo de América Latina de las grandes corrientes del comercio, las inversiones y la tecnología mundial y su consecuente marginamiento de las decisiones a nivel político.

En la última década la participación de la región en los flujos comerciales y en el nivel de producción mundial se redujo notablemente. Los intensos movimientos internacionales de inversión directa de capitales en los últimos 15 años apenas si la tocaron y en los últimos 7 dejó de beneficiarse de flujos financieros netos para convertirse en exportadora de capitales.

Diversos factores externos conspiran para que estas tendencias continúen e, incluso, se acentúen. En primer lugar está la conformación de varios "bloques" económicos y comerciales: la consolidación del Mercado Común Europeo ampliado en 1992, los acuerdos para constituir una zona de libre comercio entre EE.UU. y Canadá, el dinamismo de la ASEAN y sus relaciones estrechas con Japón y Corea del Sur.

Estos hechos pueden conducir a una mayor concentración de los flujos internacionales, comerciales, financieros y de inversión directa al interior de cada "bloque" y, en consecuencia, a un mayor aislamiento relativo de los países de América Latina.

En segundo lugar, están los efectos de lo que se ha denominado "la tercera revolución industrial". El desarrollo acelerado de la informática, la robotización, la biotecnología, la ingeniería genética y los servicios financieros integrados, amenazan con que continúe el deterioro de las ventajas comparativas tradicionales basadas en la dotación relativa de recursos naturales y mano de obra "barata". Cada día los "bienes", en particular las materias primas, y los factores tradicionales de producción cuentan menos en la organización y en el intercambio económico. Las materias primas cuentan cada vez menos en los proce-

21 Félix Peña, "La Integración Económica de América Latina", *América Latina en la Economía Mundial*, INTAL-CEPAL, 1988, pp.273-280.

sos productivos; lo que ha inaugurado un nuevo período de deterioro en los términos de intercambio y contracción en su comercio. La robotización y la informática han transformado la naturaleza de procesos productivos que antes podían calificarse como "intensivos" en mano de obra. Los servicios han desplazado a los "bienes" como eje central de la organización de la producción y el comercio. Estas amenazas son tanto más graves por cuanto, con contadas excepciones, la región presenta un considerable retraso en la asimilación y la investigación científica y tecnológica en estas ramas. Como también por el hecho de que el denominado sector financiero se perfila como el eje de la nueva organización productiva internacional basada en la información y los servicios y América Latina se ha "desconectado" significativamente de ese sector en razón de la crisis de la deuda.

De otra parte, la experiencia reciente ha demostrado, más que ninguna otra, la importancia de actuar de consuno ante problemas comunes en la arena internacional. Varios países de la región adhirieron a la posición de los países acreedores en el sentido de que el problema de la deuda externa debía ser resuelto a través de negociaciones "individuales", pensando que así maximizarían sus intereses propios. México, en razón de su relación "preferencial" con los Estados Unidos; Brasil, por virtud de su tamaño e importancia; Colombia, bajo la convicción de que podría "diferenciar su caso" y recibir un reconocimiento efectivo por su prudente manejo externo. El resultado de estas negociaciones individuales con un club de acreedores solidario y unificado no fue otro que el bien conocido: los países latinoamericanos han tenido que someterse a un ajuste económico particularmente drástico y costoso, han efectuado enormes transferencias financieras hacia el exterior y el problema está aún lejos de resolverse en la mayoría de los casos. Se desaprovechó el poder de negociación que hubiese otorgado la suspensión o moratoria conjunta en el momento oportuno. La teoría de juegos trae múltiples ejemplos de como cada actor, al buscar maximizar su posición individual, puede contribuir a una solución que resulte perjudicial para todos frente a

lo que acontecería con alternativas de carácter cooperativo. Lo que sucede es que la acción conjunta no se da de forma espontánea: requiere de instituciones y reglas previas y que son muy difíciles de improvisar sobre la marcha. Si hubiese habido integración económica efectiva, con instituciones y escenarios de decisión ágiles y eficaces, seguramente se habrían dado posiciones y acciones conjuntas, o al menos coordinadas, frente al problema de la deuda; y esas posiciones y acciones conjuntas hubiesen sido *creíbles*, y por tanto efectivas, al estar respaldadas por una comunidad real de intereses entrelazados. Aun hoy, la región requiere adoptar posiciones comunes frente al sistema financiero internacional y, de modo particular, frente a organismos multilaterales empeñados en imponer a cada país su visión particular sobre la apertura comercial y la reestructuración del aparato productivo doméstico. Pero, de nuevo, sólo habrá posiciones comunes, sólidas y efectivas, cuando tengan por sustento una real integración económica.

Ante la profundidad de la crisis y la gravedad de la amenaza percibida, no es de extrañar el sentido de urgencia que se advierte en los acuerdos bilaterales suscritos entre Brasil y Argentina y su acelerado desarrollo. De ahí el "salto" inmediato a conformar una unión aduanera en un sector de alta tecnología; el compromiso suscrito, antes de 3 años de vigencia del acuerdo inicial, de constituir un mercado común; el establecimiento de ambiciosos programas conjuntos en áreas tecnológicas claves. Este último tema es de trascendental importancia ante las circunstancias actuales; así lo reconocieron de tiempo atrás los países europeos al crear la CECA (Comunidad Europea del Carbón y el Acero), y el CERN (Centro Europeo de Investigación Nuclear) y más recientemente, a partir de 1983, con el establecimiento del programa ESPRIT (Programa Estratégico Europeo para Investigación y Desarrollo en Tecnología Informática), el RACE (Investigación y Desarrollo en Tecnología Avanzada de Comunicaciones), el BRITE (Investigación Básica de Tecnologías Industriales con énfasis en el uso de láser, procesos de catálisis y tecnologías de partículas) y final-

mente el EUREKA (optoelectrónica, nuevos materiales, grandes computadoras, láseres de potencias y haces de partículas, robótica y microelectrónica rápida), al que se han vinculado 17 países desde 1985.

Al avanzar la integración entre ellos, los demás países suramericanos (y luego Centroamérica y el Caribe) terminarían por adherir al nuevo esquema. Los brasileños y argentinos lo saben y por eso han concentrado sus esfuerzos en acelerar el proceso bilateral, dejando las puertas abiertas para terceros, pero sin adoptar un proselitismo activo, y sin descuidar el avance de las decisiones multilaterales en ALADI ni la suscripción de nuevos acuerdos bilaterales, aunque mucho menos ambiciosos, con otros países latinoamericanos.

Es apenas natural que Brasil, el país mayor de la región y el menos ajeno a los nuevos desarrollos de la economía y la tecnología internacional, sea al mismo tiempo el más consciente de la gravedad de la amenaza y haya sido el motor de los nuevos esfuerzos integracionistas. Como que Argentina, el país más desarrollado de la región hasta hace unas pocas décadas y el que más ha padecido un retroceso en su posición relativa a nivel mundial, sea el otro impulsor del proceso. Argentina y Brasil son para América del Sur lo que Francia y Alemania para Europa Occidental y están llamados a jugar en el proceso de integración regional el papel protagónico que a esos dos países les cupo en la conformación de la CEE.

Sin embargo, el futuro no está ni mucho menos despejado. En primer lugar, como lo observa Bodin de Moraes<sup>22</sup>, la inestabilidad cambiaría que caracteriza hoy a las dos economías conspira contra el fortalecimiento de sus flujos comerciales y de inversión. Lo mismo sucede con la actitud de algunos grupos empresariales y la burocracia que administra el comercio exterior en los dos países. Falta

por ver, además, si los próximos gobiernos no alteran de manera fundamental el compromiso político adquirido por los actuales.

México, el otro país grande de la región, por sus vínculos estrechos con la economía estadounidense difícilmente puede jugar un papel activo en este proceso. Si acaso, como lo hiciera Inglaterra en su momento, podría adherir después y no sin dificultades a un mercado común ya en pleno desarrollo. O, alternativamente, podría jugar el rol de enlace para una eventual integración continental. Mal que bien, en los últimos años se ha concentrado el comercio externo de la región con los Estados Unidos, revirtiendo la tendencia de las últimas décadas. El mercado norteamericano ha pasado de absorber el 35% al 50% de las exportaciones latinoamericanas de finales de los 70 a mediados de los 80 y las importaciones provenientes de los Estados Unidos pasaron de constituir el 30% al 40% de las importaciones de la región en el mismo lapso de tiempo. Esta fue una consecuencia del auge de las importaciones norteamericanas frente al creciente proteccionismo europeo y la crisis latinoamericana. Si algo cabe esperar es que esta tendencia continúe en el futuro, con la consolidación del Mercado Común Europeo ampliado. Por tanto, no se debe descartar la posibilidad de que, en el futuro, la integración latinoamericana se inserte en un proceso más amplio, a nivel continental. Los acuerdos bilaterales recientes de México con los Estados Unidos y su actividad simultánea en los procesos de integración latinoamericana, sugieren que la política exterior mexicana le apuesta a esa eventualidad. La iniciativa de la Cuenca del Caribe, en adición a los acuerdos recientes con Canadá y México, indica que la política exterior norteamericana se orienta en igual sentido.

En fecha reciente (marzo 1989) México, Venezuela y Colombia se comprometieron en un proceso de integración tripartita que extienda sus preferencias, sin contraprestación equivalente, a los países centroamericanos y del Caribe. Este, como el Cono Sur y a diferencia del Grupo Andino, constituiría un agrupamiento "natural" de carácter subregional. Sin embar-

22 Bodin de Moraes, "Brazil and Latin American Integration", trabajo presentado al Seminario de INTAL sobre Enfoques Estratégicos para la Integración de América Latina, abril 1989.

go, caben fundadas dudas sobre su desarrollo. En primer lugar, porque la motivación no parece haber sido otra que una respuesta a los acuerdos de integración argentino-brasileros. Segundo, porque los liderazgos políticos de Venezuela y Colombia han supeditado una y otra vez el avance de la integración económica entre los dos países, que todos los días desborda en los hechos los diques de contención que torpemente se levantan para contenerla, a la solución siempre pospuesta de sus diferendos limítrofes. El nuevo clima de las relaciones políticas entre los dos países podría

permitir algunos avances en ambos sentidos. Tercero, porque la inevitable ambigüedad que ha caracterizado la política exterior mexicana arroja dudas sobre el alcance de este compromiso frente a la importancia de sus intereses económicos con Norteamérica. Cuarto, porque los acuerdos del Grupo Andino que obligan a Colombia y Venezuela pueden imponer limitaciones severas al desarrollo de esta propuesta. En cualquier caso, esta iniciativa, que ojalá prospere, es una prueba más de que soplan nuevos vientos en el horizonte de la integración latinoamericana.