

24/4



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

EVOLUCION Y TENDENCIAS DEL PROCESO DE  
INTEGRACION DE AMERICA LATINA.  
"DEL COMPROMISO ECONOMICO AL DIALOGO  
POLITICO"

TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN RELACIONES  
INTERNACIONALES

P R E S E N T A :  
RAUL CUETO GONZALEZ AC MARTINEZ

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



MEXICO, D. F.

1988



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	I
PRIMERA PARTE	
Capítulo I Elementos Teóricos de la Integración	1
1.1 Análisis Conceptual del Término Integración	1
1.2 De la Teoría de la Integración	2
1.3 Diferenciaciones en la Integración	4
Capítulo II Surgimiento de los Esquemas de Integración Formal	6
2.1 BENELUX	7
2.2 La Comunidad Europea del Carbón y del Acero	8
2.3 La Comunidad Económica Europea	9
2.4 La Asociación Europea de Libre Comercio	13
2.5 Los Efectos de la Integración Europea en los Países en Desarrollo	15
Capítulo III Génesis y Evolución histórica del Pensamiento Integracionista de América Latina	18
3.1 La Génesis	20
3.2 Los Aportes de Francisco de Miranda	20
3.3 Simón Bolívar	24
3.4 La Carta de Jamaica	25
3.5 La Batalla de Ayacucho	26
3.6 El Congreso de Panamá	27
3.7 El Congreso de Tacubaya	29
3.8 El Congreso de Lima 1848	29
3.9 El Congreso de Lima 1864-1865	30
3.10 El Panamericanismo	32
Capítulo IV La Necesidad de la Integración para el Desarrollo	34
4.1 La Integración Regional y el Pensamiento Estructuralista de la CEPAL	35

	PAG.
Capítulo V El Mercado Común Centroamericano	43
Capítulo VI El Tratado de Montevideo de 1960	50
6.1 El Alcance de la liberación	55
6.2 Países de Menor Desarrollo Relativo	58
6.3 Cláusulas de Salvaguardia	58
6.4 Instituciones	59
Capítulo VII Evolución de los Compromisos Contraídos en el Tratado de Montevideo de 1960	62
7.1 El Problema de las Divisas en la Evolución de la ALALC	68
7.2 Surgimiento de Otro Esfuerzo Subregional: El Grupo Andino	71
 SEGUNDA PARTE	
Capítulo I El Tratado de Montevideo de 1960	81
1.1 Aspectos Institucionales	85
1.2 Renovación y Continuidad en el Proceso	88
Capítulo II Obstáculos al Comercio Intralatinoamericano y el Esfuerzo por Reactivarlo	101
2.1 La Crisis Internacional	101
2.2 La Crisis Regional	105
2.3 Obstáculos Opuestos al Comercio Intralatinoamericano	111
2.4 Esfuerzos Tendientes a Superar los Obstáculos	118
Capítulo III El Enfoque Renovado de la Integración Latinoamericana: El SELA	124
3.1 Antecedentes del Sistema Económico latinoamericano	124
3.2 Aspectos Institucionales del Sistema Económico Latinoamericano	131
3.3 Los Esfuerzos y Acciones del Sela de Tendencia Regional	135
3.4 El SELA y la Posición de América Latina en el Contexto Internacional	137
Capítulo IV La Nueva Orientación de la Integración Latinoamericana	139
4.1 Rueda Regional de Negociaciones de ALADI	142
4.2 El Acuerdo de Argentina y Brasil y la Adhesión de Uruguay	149

	PAG.
4.3 Los Esfuerzos por Reactivar la Integración Centroamericana	155
4.4 Nuevas Proyecciones del Sistema Económico Latinoamericano	158
4.5 Experiencia Probada de Concertación: El Consenso de Cartagena	160
4.6 El Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política	164
4.7 El Parlamento Latinoamericano	170
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	173
BIBLIOGRAFIA	187

## INTRODUCCION

América Latina vive una etapa decisiva de su historia. Esta es una época diferente, en la que fuerzas y elementos se vienen conjugando con mayor vigor, requiriendo unidad de pensamiento, unas veces entre los hombres, otras entre las naciones, para poder enfrentar los desafíos. No siempre son optimistas los comentarios o interrogantes que se formulan en relación con la integración de América Latina. Por el contrario, a veces reflejan escepticismo y hasta franco pesimismo. Nada más erróneo que esa actitud. No debe causar desaliento la comprobación de que el avance hacia la integración no se realice en una línea continua de progreso.

La historia de la humanidad, incluso en nuestra vida, aun cuando los hechos que se produzcan muestren una tendencia irreversible, se van manifestando en forma de avances, estancamientos e incluso retrocesos. La región enfrenta un proceso que tiende a consolidar una nueva división internacional del trabajo, en la cual tiene que buscar y definir su propio espacio. El proceso de internacionalización de la economía mundial contribuye a la necesidad de crear mecanismos latinoamericanos que ayuden a reducir o atenuar la extrema vulnerabilidad y dependencia, especialmente comercial y financiera, que padece la región.

En ese sentido se debe tener presente que, aun cuando en la actualidad el proceso de industrialización es la mayor fuerza dinámica para la región, América Latina mantiene un lugar destacado en el contexto internacional en función de sus recursos agropecuarios, alimenticios y nuestras reservas naturales no renovables, cuya utilización y aprovechamiento no están sujetos necesariamente a procesos de industrialización.

El proceso de industrialización en el mundo contemporáneo no puede ser objeto de una consideración finalista y homogénea. La vigencia creciente de factores que sobrepasan lo estrictamente económico, es cada vez mayor.

La dinámica acelerada de los acontecimientos propia del tiempo actual, ha gestado una imprevista interdependencia que obliga a los países a vivir con mayor intensidad esa realidad. Algunos de los que previeron esta situación, creyeron que, mecánicamente, la intensificación del nuevo escenario propiciaría la desaparición de los nacionalismos y regionalismos vigentes. Sin embargo, constituye una interesante experiencia ver que estos diversos escenarios son compatibles, a pesar de las muchas y conocidas dificultades y tensiones. Los nuevos procesos de coexistencia o de enfrentamiento subrayan cada vez más que el denominado desarrollo económico no se sobrepone a determinados factores históricos y culturales que entre grupos de naciones son comunes.

El análisis de lo acontecido en los procesos de integración pretende ayudar a demostrar que existe una estrecha correlación con el marco político imperante y que éste, quizás por primera vez, es favorable en la coyuntura actual. Hoy existe una estrecha correlación de fuerzas entre las concepciones de política económica prevalecientes en los países y la marcha de la integración regional.

La situación actual en que predominan los procesos democráticos, la existencia de una nueva diplomacia regional, caracterizada por un diálogo frecuente y directo a nivel ministerial y presidencial, crea un entorno diferente. Esto no significa que la integración y cooperación regionales puedan salvar todas las dificultades y que se constituirán en una panacea que permita superar la incierta situación que afecta a todos los países. El estado de los procesos de integración debe examinarse con un espíritu crítico, pero sin pesimismo; ello significa reconocer que está aun distante el momento en que pasen a influir decididamente en los proyectos nacionales. Sin embargo, la experiencia almacenada se constituye ahora en un punto de partida que se dirige con mayor realismo en esa dirección.

El análisis histórico de los esquemas de integración en América Latina refleja que los países durante las últimas décadas han proyectado un prevaleciente interés por alcanzar fórmulas de regionalización o bien de subregionalización. Los planteamientos decisivos de la CEPAL que procuraron argumentar la necesidad de la integración latinoamericana, surgieron sobre la base de las evidentes limitaciones de los propios mercados y frente a una legítima aspiración hacia el progreso económico y social.

Es innegable la influencia intelectual del proceso de la integración europea sobre esa aspiración latinoamericana, desde la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, en 1951, y el histórico Tratado de Roma, cuya firma por los seis primeros socios se efectuara hace 31 años. América Latina, en diversas formas, ha estado influida por la presencia de Europa occidental desde el siglo XVI. Con seguridad las aspiraciones para el logro de la integración regional estarán también influidas en el futuro por la destacada experiencia de la C.E.E.

Con la exitosa conformación inicial de la integración europea y el temor que despertó ese éxito en los países que no gozaban de sus beneficios, no es de extrañar que los intentos bolivarianos de principios del siglo XIX y los planteamientos unitarios de destacados latinoamericanos, asumieran una moderna reencarnación en función de la integración económica a partir de la década de los años sesenta en el presente siglo.

La determinante postulación temática y técnica de la CEPAL se vio fortalecida con el surgimiento de una trascendente acción política de los países latinoamericanos que utilizan el escenario del sistema interamericano, reestructurado parcialmente

en la Conferencia de Bogotá de 1948, creando las condiciones para encuentros posteriores que proyectaron a la unidad económica latinoamericana mediante ambiciosos modelos industriales, comerciales y financieros. Como es sabido, esos conceptos toman forma institucional en la década de los años sesenta con la creación de la ALALC, el Mercado Común Centoamericano y el Pacto Andino.

El MCCA es realmente el precursor de los esquemas de integración de América Latina. Fue la CEPAL, quien en la década de los años cincuenta, más allá de sus publicaciones e influencia temática, tuvo una presencia decisiva en Centroamérica para la conformación de un mercado común, lo que fructifica con la suscripción del Tratado de Managua. No obstante las dificultades políticas, fronterizas y militares, el comercio intracentroamericano ha mantenido un comportamiento equilibrado y a partir de la suscripción del Tratado de Managua registra un importante crecimiento, aunque esa tendencia haya perdido vigor hacia los años setenta. El Mercado Común Centroamericano no contó con un factor más importante que el económico, comercial o financiero, careció de voluntad política.

La antigua ALALC, transformada ahora en la ALADI, parte en 1960 de la idea de avanzar hacia un mercado común latinoamericano, con objetivos centrales altamente ambiciosos que no se llevaron a la práctica. La ALALC tiene un período de auge en los años sesenta, para después caer en el estancamiento, congelamiento y la crisis que llevó a transformarla mediante el Tratado de Montevideo de 1980. La diferencia sustantiva entre una y otra institución, es que la ALADI está dirigida al bilateralismo básicamente, mientras que la ALALC operaba con una visión multilateral.

Latinonoamérica tiene en la ALADI una base institucional que evidentemente no corresponde a las proyecciones de los años sesenta, pero en ella convergen sus miembros como una importante plataforma para el futuro. En la trayectoria de la ALALC, con todas las críticas que se le pueden hacer, nadie puede dejar de reconocer que propició un fuerte impulso al comercio intralatinamericano.

No se llega al tan deseado objetivo central de crear un mercado común latinoamericano por factores ajenos a la propia vida de la ALALC, de por sí altamente complejos. Los ahora llamados países de mayor desarrollo económico relativo, sus proyecciones de crecimiento y el comercio realizado entre ellos, fueron factores que contribuyeron en gran medida para que no prosperara el mecanismo integratorio instituido con la ALALC.

La continua postergación e incumplimiento de los rígidos compromisos adoptados en 1960, la necesidad de crear un contrapeso a los países grandes y de dinamizar el proceso que empezaba a debilitarse originó que los países menos beneficiados iniciaran un

mecanismo propio. El Pacto Andino, que surge en el marco del Tratado de Montevideo de 1960 con similares proyecciones y otras disposiciones innovadoras, se vio perturbado por la pérdida de una verdadera convicción hacia la integración regional, y también por la falta de voluntad.

Todos estos esquemas nacieron de la idea de hacer surgir un intenso comercio intralatinoamericano y una posible integración recíproca de mercados y economías. Más allá de este concepto y de la inevitable retórica bolivariana, se plantearon ideas importantes de crear una comunidad económica y cultural, particularmente rescatadas con el renovado enfoque del Sistema Económico Latinoamericano. Todos ellos y otras propuestas subsecuentes han tenido que sortear los embates de un mundo polarizado, altamente conflictivo, dividido y dominado de hecho por las economías de alto nivel de industrialización, lugar hacia donde los países latinoamericanos dirigieron su atención, en ocasiones para no quedar al margen del progreso.

Los períodos de crisis dieron lugar a que las naciones latinoamericanas pensarán en revitalizar sus proyecciones hacia la integración. Las más de las veces, y recuperada la relativa estabilidad económica y comercial, el ánimo perdía fuerza.

El ya prolongado período transcurrido desde los inicios de los movimientos de integración de América Latina brinda un panorama suficientemente amplio para realizar una evaluación de los avances que se lograron de los problemas que se enfrentaron en cada uno de ellos y de la experiencia general que actualmente es de gran utilidad. Con menor o mayor intensidad, las expresiones de voluntad política han estado presentes en las distintas etapas del proceso. Actualmente, fruto del renovado impulso político que está recibiendo la integración regional, es el establecimiento de algunos mecanismos destinados a ese propósito, así como la institucionalización de encuentros al más alto nivel.

Los problemas que experimenta la región han propiciado también que el proceso de integración y cooperación regional se esté encaminando hacia la búsqueda de soluciones en sus distintas manifestaciones. Se aprecia, de manera creciente, la elaboración de nuevas fórmulas que recogen la experiencia del pasado y tienen en cuenta los condicionamientos que enfrentan los países latinoamericanos, tanto de naturaleza estructural como externos. Surgen de tal manera, concepciones distintas a las tradicionales en cuanto a la forma de relacionarse deseable y conveniente para todos los países.

Es así que se observa un enfoque de carácter diversificado, tanto por los actores que participan como por el carácter de los instrumentos utilizados. Distintas formas de cooperación han aparecido para complementar a los mecanismos de cooperación más usuales, relacionados por lo general con medidas

para estimular el comercio recíproco por la vía de negociaciones arancelarias.

Todos estos mecanismos emprendidos se sustentan en un apoyo político que responde a una reconocida concientización del significado que tiene la integración como medio viable para propiciar el desarrollo de todos los países, en el marco de una unión de voluntades y de su provechosa reinserción en el sistema económico internacional. Los progresos en la integración y cooperación regionales deben ser el resultado de una voluntad política permanente y renovada.

Es así que la finalidad de la investigación se debe entonces a la necesidad de analizar la evolución del proceso de integración de América Latina, con el propósito de definir las razones que motivaron a los países latinoamericanos a plantear y a llevar a la práctica los diversos esquemas de integración regional; los obstáculos experimentados en su puesta en marcha, y particularmente los enfoques y tendencias que paulatinamente han adquirido durante los últimos treinta años. De esta forma, se pretende demostrar la utilidad y beneficios de los esquemas de integración regional, a pesar de los obstáculos que han enfrentado, identificando, desde un punto de vista realista, la tendencia actual de la integración latinoamericana, que antepone el diálogo y la concertación políticos como mecanismos idóneos tendientes a resolver los problemas que los países latinoamericanos tradicionalmente han compartido.

**PRIMERA PARTE**  
**CAPITULO I**

## PRIMERA PARTE

### I. Elementos Teóricos de la Integración

La integración económica empezó a tener importancia a partir de la década de los cincuenta, debido en parte, a las insistentes proposiciones de economistas y políticos que pugnaban por consolidar la integración multilateral, considerada en ese tiempo, como una necesidad prioritaria para restaurar la vida económica de los países mas devastados por la guerra; sin embargo, no es sino hasta los años sesenta que emergen los primeros trabajos encaminados a constituirse en una teoría sobre la integración, enmarcados principalmente en el área de competencia de la economía, por lo que el termino "integración" adquiere tal rigidez, que cuando se menciona, generalmente se piensa en la integración económica.

#### 1.1 Análisis Conceptual del Término Integración.

Entre los diversos estudios que se han hecho sobre la integración, encontramos definiciones de varios autores que dan una constante para conocer su significado real. Bela Balassa, quien realiza en 1961 una verdadera obra de consulta que contiene la opinión de los principales tratadistas de los problemas teóricos del tema, señala que la integración es la unión de partes dentro de un todo, que se debe definir como un proceso y como una situación de las actividades económicas. Como un proceso se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; y vista como una situación de negocios, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales(1).

Ernest B. Haas, por su parte, dice que la integración se define como "consecución, dentro de un territorio, de un sentido de comunidad y de unas instituciones y prácticas suficientemente vigorosas y generalizadas para garantizar durante largo tiempo unas expectativas de cambio pacífico en su población"(2). Johan Galtung, la define como "...el proceso mediante el cual dos o más actores forman un nuevo actor... cuando el proceso se completa se dice que los actores están integrados"(3).

## 1.2 De la Teoría de la Integración

Un número importante de autores que podrían considerarse tratadistas de la teoría estructural de la integración económica, coinciden en afirmar que la integración es un proceso que en cualquiera de sus formas tiene la finalidad de establecer la organización de un área común, accesible a dos o más economías nacionales, en que, en grado variable, puedan concurrir tanto las personas como los valores de la producción y consumo de las economías de la zona creada. Balassa explica que el objetivo final de ésta y de la actividad económica es el incremento del bienestar, por lo que reconoce que la integración puede adoptar varias formas que representan lo grados diversos que adquiere el proceso: área o zona de libre comercio; unión aduanera, mercado común, unión económica; e integración económica total(4).

De estas definiciones, no obstante su visión diversa, se aprecia, en primer lugar, que se trata de un proceso deliberado y conscientemente buscado por las naciones, como forma de obtener mejoramiento económico. Tal tarea supone, como es lógico, la existencia de normas que regulen y de instituciones que faciliten la realización del objetivo. En segundo, que la integración puede realizarse en grados variables y con fórmulas diferentes. Se trata, además, de un proceso que en sus formas más perfeccionadas, puede o debe generar una dinámica propia y perfeccionarse de manera sucesiva. Por lo tanto, deberán existir normas flexibles e instituciones mutables.

Al efecto, Myrdal entre otros, señala que la integración que se opere dentro de los países o miembros no es sólo necesaria en sí misma sino favorece la integración supranacional(5). En este sentido, se hará más fácil la integración de un todo si las partes que lo han de componer han adquirido cohesión interna, si se trata de comunidades nacionales que hayan superado barreras de diferentes órdenes y representen sociedades abiertas. No obstante, se trata también de dos niveles o campos distintos de un mismo problema, pero en que cada uno tiene elementos y técnicas de solución diferentes, y que se refieren a la diferenciación entre integración nacional y supranacional.

La observación que hiciera Timbergen, refiriéndose al desarrollo, completa, desde otro ángulo, el enunciado anterior. Señaló que fundamentalmente lo que se busca es "la integración de los procesos de desarrollo"(6). Vale decir que, en una dimensión o espacio económico mayor que el de las economías nacionales, éstas puedan crecer y cambiar singularmente, pero de manera armónica o correlacionada con las demás que formen la región, zona o nación-continente.

En la búsqueda de algunos elementos que pudieran contribuir a la creación de una Teoría Estructural de la Integración, ya formalizada, Galtung expresó en primera instancia, su inconformidad con el enfoque restringido que tiene la integración económica y con el hecho de no darle al término de

integración el lugar que se merece en las ciencias sociales. Es por esto que elaboró un esquema que se refiere a una relación e interacción de conceptos para dar una idea general y un cuerpo teórico que sustente no sólo la integración supranacional que actualmente conocemos, sino todos los procesos integrativos de los cuales el ser humano ha sido partícipe(7).

El autor explica que los "actores" individuales serán aquellos que por tener la simple cualidad existencial, es decir por ser sujetos vivientes, tienen la posibilidad de integrarse con otros entes similares debido a que poseen autonomía y capacidad volitiva para decidir su actividad. Así, el actor institucional se forma por la integración de dos o más actores individuales, quienes al formalizar el acto, jurídica o fácticamente, crean un nuevo actor. Esto mismo sucederá en el momento en que se integren un actor individual y uno institucional, ya que al hacerlo se presenta una modificación cuantitativa, y en algunos casos cualitativa, en el nuevo actor institucional. También se observa este aspecto cuando se integran dos o más actores institucionales.

Con base en esto, podemos decir que la integración existe desde el momento en que los actores de igual o distinto nivel forman una institución integrada que estará determinada por los factores de la integración que al constituirse como tal sufre "modificaciones". Balassa señala al respecto que en todo proceso de integración, el bienestar económico, que constituye su objetivo final, va a estar afectado por: un cambio en el volumen cuantitativo de los artículos producidos; un cambio en el grado de discriminación entre bienes nacionales y extranjeros; por una redistribución de ingresos entre los nacionales de diferentes países y por una redistribución dentro de los países individuales. Estas son sin duda las modificaciones a que se refiere Galtung y sobre las que los economistas han venido realizando diversas proposiciones en torno a las diferentes experiencias y esquemas de integración existentes.

Al referirse a una unión aduanera, primer estadio de la integración según Balassa, Jacob Viner sostiene que su propósito y consecuencia principales son las de cambiar las fuentes de oferta, y en este cambio podría hacerse hacia fuentes de menores costos o de mayores costo, dependiendo de las circunstancias (8).

De acuerdo con este razonamiento, cuando dos países protegen una gama similar de industrias, una unión aduanera entre ellos tendería a concentrar la producción en las empresas más eficientes y de menores costos. Sin embargo, cuando las industrias protegidas en los dos países son, en esencia, diferentes, lo más probable es que la unión aduanera haga que cada país cambie de fuentes de suministro de bajo costo en terceros países a fuentes de alto costo dentro de la unión. De esta forma, Viner llega a la conclusión de que el saldo de ventajas y desventajas de una unión aduanera dependerá del volumen de

comercio que se cree y del que se desvíe. De esta forma, surge un problema común denominador entre los estudios que se han realizado en torno a la integración y que se refiere en particular al riesgo de crear ó desviar el comercio en alguno de los estadios en que se encuentre el proceso.

Si aplicamos este análisis a los países subdesarrollados, parece que tendríamos que concluir que estos países deberían evitar uniones económicas, ya que conducirían predominantemente, casi de forma inevitable, a movimientos desde fuentes de suministro de manufacturas de bajo costo de los países industrializados a fuentes de alto costo en los países subdesarrollados. Este problema sin duda ha sido ampliamente estudiado en el marco de la integración latinoamericana, por lo que será analizado más adelante.

### 1.3 Diferenciaciones en la Integración.

Aunque parezca suficientemente conocido, es conveniente mencionar en este apartado que dentro de esta revisión general de la Teoría de la Integración, ésta admite algunas diferenciaciones. Es así como la integración económica puede ser global o sectorial. En el primer caso, llamado también de integración horizontal, se comprende la totalidad de un área económica determinada; en el segundo, parcial o vertical, se incluye sólo a uno o varios sectores.

La integración puede, por otra parte, ser regional o subregional. En el primer caso incluiría la totalidad de una zona o continente que tenga elementos comunes, que según señalan los especialistas, pueden ser de diversa especie. En el segundo, el proceso alcanza sólo una parte de la misma zona geográfica, en el entendido de que variables de tipo económico o político no permiten abordar conjuntamente el área completa.

Por otra parte, como se hace mención más arriba, Bela Balassa(?) se refiere en su estudio a cinco grados de todo proceso de integración, que sin lugar a dudas no sólo han sido reconocidos por los diferentes tratadistas del tema, sino que forman parte del lenguaje utilizado en los diferentes esquemas de integración internacional, y en ese entendido contribuyen de forma conceptual al propósito de esta investigación, por lo que a continuación se describen:

- Área de Libre Comercio: Las tarifas y restricciones cuantitativas son abolidas entre los países participantes, pero cada país mantiene sus propias tarifas frente a los países no pertenecientes al área.

- Unión Aduanera: Trae aparejada además de la supresión de la discriminación a los movimientos de

mercancías dentro de la unión, la equiparación de tarifas en el comercio con países no miembros.

- Mercado Común: Forma superior de integración económica que no se limita a suprimir las restricciones al comercio, sino también las que dificultan el movimiento de los factores de la economía.

- Unión Económica: Combina la supresión al movimiento de mercancías y factores, con cierto grado de armonización de políticas económicas nacionales, con objeto de eliminar la discriminación de las disparidades de dichas políticas.

- Integración Económica Total: Presupone la unificación de las políticas monetaria, fiscal, social y anticíclica, además de requerir del establecimiento de una autoridad supranacional, cuyas decisiones sean obligatorias para los estados miembros.

## NOTAS Capítulo I

- 1.\* Balassa Bela. Teoría de la Integración Económica. ED.Uteha, México, 1980, pp. 4-39.
2. Hass, Ernest B. El Reto del Regionalismo. Teorías Contemporáneas sobre Relaciones Internacionales ED. Tecnos Madrid, 1963, p. 274.
3. Galtung, Johan. Una Teoría Estructural de la Integración Revista de la Integración; BID-INTAL Argentina, 1969; pp. 11-49.
4. Balassa, Bela, op.cit.
5. Myrdal, Gunnar. Solidaridad o Desintegración, Fondo de Cultura Económica, México, 1966, p.450.
6. Timbergen Knox, Edward. Hacia un Mercado Regional, Comercio Exterior, México, Junio de 1959.
7. Galtung, Johan. op.cit.
8. Viner, Jacob. The Customs Unions Issue, Nueva York. 1950. Cita tomada de Balassa, Bela, op.cit.p.4
9. Balassa, Bela, op.cit.

\*Las notas bibliográficas se elaboraron procurando seguir el modelo de las Obras Completas de Alfonso Reyes, del Fondo de Cultura Económica, obras al cuidado del Maestro Ernesto Mejía Sánchez, quien fue director del Instituto de Bibliografía de la UNAM.

## CAPITULO II

## II. Surgimiento de los Esquemas de Integración Formal

Sin duda, el surgimiento y evolución de las Comunidades Europeas constituyen el primer esquema de integración formal que a lo largo del tiempo ha demostrado tener un carácter vanguardista por su extraordinaria variedad y gran dinamismo. En estas condiciones, resulta un tanto ilusorio pretender una explicación profunda y actual de cualquier aspecto relacionado con ellas. Sin embargo, debido a su gran estructura sin paralelo en los esquemas de integración de los países industrializados y su repercusión en la experiencia de los países en desarrollo, particularmente la que corresponde a latinoamérica, servirán algunos antecedentes, aunados a información reciente que permita hacer una aproximación de los temas objeto de este estudio que se refieren, en parte, a los fundamentos del proceso de integración de América Latina.

A partir de que seis países firmaron el Tratado de Roma en 1957, que estableció la Comunidad Económica Europea, surgieron un buen número de tratados y proposiciones en todo el mundo. No obstante, el concepto de la unidad europea ya había sido abordado y estudiado por economistas y estadistas que vislumbraron en la posibilidad de su realización, el progreso continental sobre su diversidad y sobre la individualidad de las naciones que la componen.

Uno de los incentivos principales para la unidad europea ha sido el deseo de las naciones de Europa Occidental de desempeñar un papel de equilibrio en el mundo de la postguerra, altamente polarizado por dos grandes poderes: la Unión Soviética y los Estados Unidos. La unificación era vista como un medio de fortalecer a la Europa Occidental en su conflicto con el Oriente. Parecía que el fracaso de la Guerra Fría era inevitable si la Europa Occidental permanecía dividida contra sí misma y no se superaba la austeridad tradicional entre Francia y Alemania. Se consideraba que era fundamental para los países de la Europa Occidental formar un frente común y eliminar sus diferencias en una mayor unidad.

Por lo tanto, desde este punto de vista el establecimiento de un mercado común en Europa Occidental es al mismo tiempo un síntoma de la desintegración de Europa, considerada como un todo, y una integración de su extremidad occidental. Otro motivo para la unificación europea lo constituyó el deseo de crear un contrapeso a la abrumadora preeminencia de los Estados Unidos en el mundo occidental. Paradójicamente, y a pesar de los distintos argumentos políticos que pueden ser sostenidos para defender la integración de Europa Occidental, es muy dudoso que las fuerzas espontáneas dentro de Europa hayan sido lo suficientemente fuertes para crear un movimiento efectivo para la consecución de esta meta en ausencia de estímulos del exterior. Fue evidentemente la política de Estados Unidos la que proporcionó el impulso adicional necesario para que se iniciara la cooperación de Europa Occidental.

En este sentido, en el preámbulo de la ley de 1948 a la ayuda económica denominado Plan Marshall, el Congreso norteamericano expresó su convicción de que surgirían para los países de Europa ventajas similares a las que disfrutaban los Estados Unidos, gracias a la existencia de un mercado interior sin barreras comerciales y se declaró que la política de los Estados Unidos era que "la continuación de la ayuda... dependerá, en todo momento, de la continuación de la cooperación de los países que participan en el programa"(1). No obstante, esta afirmación parece que en un principio no fue tomada muy en serio inclusive en el Continente Europeo.

## 2.1 BENELUX

El primero de los planes de integración de la postguerra no suscitaba problemas complejos para el resto de Europa, por que los países de que se trataba -Bélgica, Luxemburgo y Holanda-, eran pequeños y no era probable que resultara en una alteración seria entre las fuerzas políticas y económicas de la región. Así, en 1944 se firmó en Londres un tratado que preveía el establecimiento de una unión arancelaria entre Bélgica, Luxemburgo y Holanda.

Entonces la meta inicial de los países del BENELUX era una unión aduanera, aunque desde el principio su intención fue que la consecución de este objetivo debía acelerar el camino hacia la unión económica total. De hecho los aranceles comunes exteriores se pusieron en vigencia a principios de 1948, al mismo tiempo que se abolían los derechos aduaneros sobre el comercio entre los tres países. No obstante, de ahí en adelante el progreso fue considerablemente lento.

Hacia 1960, dieciséis años después de que se firmó el acuerdo básico, se había liberado por completo el comercio interior de casi todos los productos industriales. No sólo existía una tarifa arancelaria común frente al resto del mundo, sino también una coordinación de las políticas comerciales exteriores. Los trabajadores tenían la libertad de movimiento dentro de la zona del BENELUX y el capital se trasladaba con facilidad de un país a otro. Por otra parte, se había obtenido muy poca coherencia en las políticas financieras y fiscales, y las agudas diferencias en los programas agrícolas exigieron la retención de controles de importación por parte de Bélgica y Luxemburgo, así como la postergación del libre comercio interior de los bienes agrícolas hasta 1965.

En estas circunstancias, el inicio formal del tratado de unión económica entre los tres países, en noviembre de 1960, no fue mas que un símbolo. En realidad, si seguimos las definiciones de Balassa, adoptadas por el Grupo de Estudios Europeos(2) para una unión aduanera, la coordinación de políticas económicas, financieras y sociales interiores, hasta 1960 había registrado un avance apenas sensible en el BENELUX.

## 2.2 La Comunidad Europea del Carbón y del Acero

La segunda unión económica importante del periodo de la postguerra fue más amplia que el BENELUX en términos del número de países que incluía, pero mucho menos ambiciosa en lo que respecta a las mercancías que comprendía. Este mecanismo parece haber surgido en principio por el temor de Francia de que las industrias alemanas del carbón, aparentemente sin control, recuperaran su hegemonía en el comercio internacional.

Por consiguiente, Francia presentó unas propuestas en mayo de 1950 tendientes a controlar el comercio del acero en Europa, incluyendo en su ámbito a los países del BENELUX, Alemania Occidental e Italia. El llamado "Plan Schuman" satisfacía a Italia y a Alemania Occidental al establecer un control igual sobre las industrias del carbón y del acero en los seis países y una participación igual en el control por parte de los países que antes habían sido una importante competencia.

Con la adopción del Plan Schuman en el Tratado de París suscrito en 1953 entre Bélgica, Francia, Alemania Occidental, Italia, Luxemburgo y Holanda, que estableció la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), se empezó a intensificar la separación de la Gran Bretaña con respecto a la unificación europea. Así, con la inauguración del mercado común en carbón, acero, mineral de hierro y chatarra, durante 1953 y 1954, la CECA abolió rápidamente los derechos aduaneros y las restricciones de cuotas sobre el comercio de estos productos dentro de la comunidad.

También se tomaron medidas para eliminar la discriminación en las tarifas de carga ferroviarias. Antes de que surgiera la comunidad, por lo general los consumidores del carbón y del acero encontraban que los costos de transporte aplicables a las compras hechas más allá de la frontera eran considerablemente superiores a los que se cargaban por las entregas provenientes de fuentes de abastecimiento nacionales.

Por otra parte, debido a la mayor utilización de combustibles competitivos, en especial el petróleo, la industria del carbón de la Europa Occidental se enfrentaba a considerables problemas de reajuste, entre los cuales uno de los más prominentes era la necesidad de restringir las operaciones de las minas de alto costo en Bélgica. La CECA actuó como un foro para coordinar las políticas nacionales en este asunto y asignó parte de sus fondos para la recolocación de los trabajadores que fueron afectados por el cierre o la reorganización de las minas.

Con todos los beneficios que pudo haber representado la creación de la CECA, la producción de carbón y de acero en Europa Occidental no logró ser controlada del todo, por lo que surgieron diferentes conflictos entre los intereses industriales que en su momento desatendieron las necesidades reales del mercado, debido

en buena parte a la ausencia de controles provenientes de los gobiernos integrantes de este mecanismo.

### 2.3 La Comunidad Económica Europea

En junio de 1955, una conferencia de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la CECA proclamó el principio de una Europa unida y estableció un comité intergubernamental para que preparara el camino a los siguientes pasos conducentes al mercado común. El comité elaboró un informe en abril de 1956 y fue suscrito por los seis Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la CECA hacia finales de mayo de ese año.

Menos de un año después, en marzo de 1957, esos países firmaron el Tratado de Roma, que establecía la Comunidad Económica Europea, así como un Tratado independiente que crea la Comunidad Europea de Energía Atómica. La rápida ratificación subsecuente puso en vigor los dos tratados en enero de 1958.

El objetivo del Tratado de Roma es liberar todos los aranceles y otras restricciones del comercio mutuo de los países participantes, por medio de reducciones en fechas prefijadas que se distribuyen a través de un período de doce años que terminaría el 1o. de enero de 1970. El Tratado especifica que, en ciertas circunstancias, podría prolongarse el período de transición por un tiempo no mayor de tres años y que, mediante decisiones subsecuentes de los signatarios, también podría acortarse.

Mientras que se eliminaron por etapas los aranceles internos dentro de la CEE, se armonizaron progresivamente los aranceles frente al mundo exterior hasta que se puso en marcha una sola tarifa arancelaria exterior común para la comunidad en conjunto. Por supuesto, la tarifa común que se estableció bajo el Tratado de Roma no sería permanente. En realidad, desde principios de 1962 se negociaron concesiones sustanciales que llegaron hasta reducciones del 20% en una amplia serie de productos industriales. La idea central es que el nivel en el cual empezó la Comunidad representó una tasa más alta de protección efectiva contra el mundo exterior que la que existía previamente; así, en la medida en que se negociaron reducciones arancelarias sobre una base de reciprocidad, la Comunidad adquirió de manera inmediata, una ventaja significativa.

Asimismo, la tarifa común de la CEE fue una medida altamente proteccionista, incluso después de la reducción del 20%, de lo que habían sido en promedio las tarifas individuales de los países miembros antes del Tratado de Roma. Esto significa que la CEE tiene una posición más firme para lograr una buena negociación con cualquier otro país que trate de unirsele o que desee negociar reducciones arancelarias adicionales.

Al considerar la importancia estratégica de la tarifa exterior común que contempla el Tratado de Roma, ésta se constituye en un símbolo del movimiento hacia la unión económica y, en última instancia, hacia la unión política. Es importante destacar a este respecto que la renuncia por cada país de la CEE del derecho a determinar el nivel de los impuestos sobre las importaciones provenientes de terceros países se considera como una indicación de la intención de los miembros de renunciar "sanamente" a parte de sus soberanías nacionales.

De hecho, el mismo Tratado de Roma incluye arreglos que van más allá de los requisitos de una unión aduanera, y que implican la creación de una unión económica total. Se asegura la consecución del libre movimiento de los trabajadores a través de la comunidad para finales del período de transición, y también se eliminan los obstáculos al movimiento de capital en la medida necesaria para asegurar un funcionamiento adecuado del mercado común. Así también se abandonarían progresivamente las restricciones a la libre oferta de los servicios durante el período de transición, y los nacionales de cada país tendrían la libertad para establecer empresas o subsidiarias en cualquier otra nación miembro.

Para finales del período de transición la CEE ya había establecido una política comercial común constituyéndose en una sola unidad en sus negociaciones con otros países. Se unificaron también los distintos programas de subsidios y ayuda agrícola, así como las diferentes disposiciones legislativas y administrativas que pudieran haber afectado a la Comunidad, tales como la tributación indirecta. Sin duda el secreto de este éxito ha radicado desde sus inicios en la elevada tasa de expansión económica de la Comunidad, lo que ha significado que cualquier desplazamiento de la producción que resultara del proceso de reducción de aranceles, no provocaría una declinación absoluta de los negocios en algún lugar, sino que más bien vino a asumir la forma de una mayor tasa de crecimiento.

Es importante observar que, aunque los países del mercado común han experimentado tradicionalmente una tasa elevada de crecimiento económico, no se registraron aumentos en esa tasa inmediatamente después de la firma del Tratado de Roma. La tasa promedio del incremento industrial en los seis países originales de la CEE fue del 8% anual de 1950 a 1953 y del 10% de 1953 a 1956; con una reducción al 6% y 7% anual entre 1957 y 1962(3).

A partir de ese momento el comercio entre los países del mercado común aumentó con gran rapidez; sin embargo, Alemania Occidental, en principio obtuvo los mayores beneficios de ese incremento, lo que suscitó un conflicto con Francia respecto a la agricultura que posteriormente sería superado. La unión aduanera prevista por el Tratado de Roma se consumó, en la práctica, el 1o. de julio de 1968, dieciocho meses antes de lo previsto, y el 31 de diciembre de 1969 terminó el período de transición, funcionando desde entonces plenamente el Mercado Común.

A partir de ese momento puede afirmarse que la Comunidad viene experimentando formas tan acabadas de integración económica que contribuyen a consolidar el proyectado proceso de integración política, permitiendo paralelamente hacer frente, con gran solidez, a los períodos cíclicos de la crisis mundial.

La evolución dinámica que caracterizó a la CEE determinó que desde el 31 de julio de 1961 el gobierno de Gran Bretaña solicitara oficialmente la apertura de negociaciones para acceder a la CEE en calidad de asociado e igual gestión realizaron Noruega, Dinamarca e Irlanda. Sin embargo, no es sino hasta el 22 de enero de 1972 cuando se procedió a la firma de los Tratados respectivos en Bruselas, de los cuales al final se desistió Noruega.

A partir de ese momento los miembros de la CEE fueron los seis países signatarios de los tratados de la CECA y de los de Roma, mas el Reino Unido de la Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca. La Comunidad Europea ampliada entró en vigor el 1o. de enero de 1973. Posteriormente, a solicitud de los tres países y al cabo de intensas negociaciones, Grecia, Portugal y España, ingresaron a las Comunidades Europeas en 1980, el primero y 1986, los otros dos.

Es importante destacar que en diciembre de 1974, a invitación del presidente francés, se reunieron en París los entonces nueve jefes de Estado y de gobierno de los países miembros de la Comunidad. A esta reunión, Giscard D'Estain la definió como la "última cumbre y el primer Consejo Europeo".

Los resultados de la conferencia se pueden resumir de la siguiente forma: Las instituciones, según se afirmó no habían operado óptimamente aunque sus instrumentos eran buenos, por lo cual era necesario darles un uso más adecuado. En materia de política económica se acordó luchar contra la inflación en los países excedentarios, y contra la recesión y el desempleo en los países deficitarios.

Se estimó que el fondo regional entraría en operación en 1975. En el problema del empleo se acordó desplegar los esfuerzos necesarios para decidir acciones prácticas; y en materia de energía se planteó como necesario adoptar una política que conciliara los intereses entre productores y consumidores por medio del diálogo.

En lo referente a la unión económica y monetaria se hizo patente que los progresos no habían sido los deseados, pero la meta que se había fijado dos años antes en la Conferencia de París de 1972, o sea, la Unión Económica y Monetaria Europea para 1980, continuaría en ese propósito.

Para implementar las proposiciones planteadas en 1974, se reunieron los jefes de Estado y gobierno en Bruselas en 1978. Ahí decidieron lanzar el Sistema Monetario Europeo (SME). El objetivo

del Sistema fue hacer en Europa una zona de estabilidad monetaria, ante las vicisitudes de las principales divisas mundiales, lo cual se fundamentaría en la emisión de un nuevo tipo de moneda denominado European Currency Unit (ECU); en el establecimiento de la regla de intervención en los mercados de cambio con el fin de realizar consultas o introducir medidas correctivas o en caso de que alguna de las monedas ganara o perdiera mucho valor en relación con las demás, y en la creación de un Fondo Monetario Europeo (FME) que emitiera los ECU y pudiera efectuar operaciones entre bancos centrales.

En la cumbre de Bruselas se acordó que el SME entraría en funciones a partir del día primero de enero de 1979, pero sólo seis de los miembros decidieron participar en el inicio: Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca y Alemania Federal. Una semana más tarde Italia e Irlanda se incorporaron quedando solamente Gran Bretaña fuera del proceso. Pero la euforia con que se anunció la creación del SME, se vio desvanecida dos meses después debido a que los gobiernos que lo impulsaron: Francia y Alemania, se entablaron en un litigio debido a que el gobierno germano afirmaba que no se debía suprimir el sistema de subvenciones a los intercambios agrícolas para que se pudieran compensar las disparidades monetarias, en tanto el gobierno galo consideraba que eso era necesario.

En la cumbre celebrada en París en marzo de ese año se anunció que los obstáculos habían sido derribados y que el Sistema Monetario Europeo entraba en operación. Un mes después se dió a conocer que el SME funcionaba normalmente y que las intenciones de crear una moneda única para la Comunidad Económica Europea seguían firmes.

Por último, es pertinente hacer una breve revisión del sistema institucional de las Comunidades Europeas que obedece a una concepción unitaria de todo el proceso de integración, no obstante que éste se desarrolla por medio de tres comunidades diferentes; es decir la CEE, el CECA y el EURATOM. Las Comunidades comparten un régimen institucional común integrado por cuatro órganos: Dos centros de decisión que son el Consejo de Ministros y la Comisión y dos centros de control constituidos por el Tribunal de Justicia y el Parlamento Europeo. Cabe mencionar que también existen comités consultivos cuya tarea es contribuir al diálogo y a la superación de puntos de vista estrictamente nacionales que contravengan a las Comunidades.

El Consejo reúne a los representantes de los países miembros que están constituidos por delegaciones. A cada delegación la preside el Ministro respectivo al asunto que se va a tratar en la sesión. Los Ministros se reúnen conjuntamente con los miembros correspondientes de la Comisión Europea. Este órgano es el principal de decisión de la Comunidad. Resuelve propuestas de la Comisión, puede entablar negociaciones con terceros países o países asociados y tomar medidas urgentes cuando sea necesario; generalmente estas acciones las delega a la Secretaría. Asimismo,

es pertinente mencionar que el Consejo no es una conferencia intergubernamental que se reúne para tomar decisiones, sino por el contrario es un organismo colegiado y parte de una comunidad supranacional que se reúne ordinariamente tres o cuatro veces al mes.

La Comisión es otro de los organismos colegiados y está compuesta por trece miembros, dos por cada uno de estos países: Alemania, Italia, Francia y Gran Bretaña y uno por cada país restante; Luxemburgo, Holanda, Bélgica, Irlanda, Dinamarca, Grecia, España y Portugal. Los nombramientos para la Comisión son por cuatro años prorrogables con responsabilidad de carácter ministerial. Los nombramientos se obtienen de común acuerdo de los doce países y su deber es velar por el interés general de la Comunidad sin solicitar ni admitir instrucciones de los gobiernos de su nación de origen. Su labor se concreta a proponer al Consejo las medidas que se deben aplicar en el interés de la Comunidad e informar a los gobiernos los avances de los procesos y entablar negociaciones con terceros países a nombre de la Comunidad.

El Parlamento Europeo se compone de 198 miembros que designan los Parlamentos de los países miembros. Aunque está prevista la elección por sufragio universal directo, aún no se llega a un acuerdo sobre cuántos son los representantes que se pueden elegir por país. Cabe señalar que en el Parlamento Europeo no existen grupos políticos que representen los intereses de sus partidos nacionales, sino que existen grupos denominados común es compartir una misma ideología política. Así tenemos que en este Parlamento existen seis tendencias a saber: la democracia cristiana, los liberales, los socialistas, los demócratas de progreso, los conservadores y los comunistas. La participación del Parlamento se concreta en las nociones de censura hacia las actividades de la Comisión, en cuestionar escrita u oralmente sus actividades, en la elaboración del presupuesto comunitario y en ser un órgano consultivo.

Finalmente, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, cuya composición es de doce magistrados, uno por cada país, designados por los gobiernos participantes para periodos de seis años, le corresponde garantizar la observancia de la ley y de la justicia de forma independiente. Están bajo su jurisdicción los litigios entre los países miembros sobre materias comunitarias así como los que sean planteados entre los países y las instituciones comunitarias, o de cualquier particular que afecte a la Comunidad.

#### 2.4 La Asociación Europea de Libre Comercio

No obstante los promisorios éxitos y logros de la CEE, a partir del Tratado de Roma, la incapacidad inicial de los países de Europa occidental para ponerse de acuerdo en la amplitud y

propósito de la integración económica condujo rápidamente a la polarización de fuerzas dentro de la zona. Aquellos países que estaban dispuestos a cumplir con medidas de largo alcance en la integración se unieron en la Comunidad Económica Europea, mientras que los que deseaban ir muy lejos en este campo establecieron la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

Los países de la AELC -Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y el Reino Unido, y posteriormente Finlandia- hubieran preferido alguna forma más amplia de agrupación que unificara a la CEE con el resto de Europa Occidental sin que ésta última se viera obligada a cumplir con todos los objetivos del Tratado de Roma. Sin embargo, las negociaciones que se celebraron en 1958 no pudieron conducir a un acuerdo entre las partes. Empero, el factor más importante probablemente, fue el temor por parte de los países de la CEE de que la creación de una asociación menos estricta con el resto de Europa Occidental debilitaría las relaciones que unían al grupo de la CEE en el sistema originado por el Tratado de Roma(4).

En estas circunstancias siete países de Europa Occidental que no podían aceptar el Tratado de Roma tal como se les presentaba, decidieron continuar sus planes para la formación de una zona de libre comercio. Las reuniones empezaron a finales de mayo de 1959 y el 21 de julio fue aprobado el proyecto del plan en el nivel ministerial. El 20 de noviembre de 1959 se firmó el Convenio de Estocolmo para establecer la Asociación Europea de Libre Comercio, que fue ratificado poco después. El propósito fundamental del Convenio de Estocolmo fue el crear medios más efectivos de presionar al grupo de la CEE para que reconsiderara su actitud hacia una asociación más amplia de Europa Occidental.

La presión que se ejercía sobre la CEE consistía en el hecho de que a las naciones de la AELC se garantizarían ventajas recíprocas en la forma de reducciones arancelarias y de restricciones consistentes en cuotas que no serían compartidas por los mismos miembros de la CEE, al igual que las naciones de la AELC no compartían las ventajas que se concedían mutuamente los países de la CEE.

Al igual que el Tratado de Roma, el Convenio de Estocolmo disponía una eliminación gradual en etapas de todos los aranceles y otras restricciones del comercio de los países participantes. La graduación temporal estaba en concordancia con el Tratado de Roma, de tal manera que las restricciones se reducirían y por último desaparecerían a principios de 1970 o antes. No obstante no existía ninguna disposición que estableciera una tarifa exterior común, como sucedía en el Tratado de Roma. El Convenio limitó la aplicación de libre comercio a los productos industriales, aunque se preveían acuerdos especiales para incrementar el comercio de productos agrícolas.

La ausencia de una tarifa externa común en la AELC fue uno de sus puntos más débiles, que indicaba el carácter

improvisado de su formación. Sin embargo, un problema aun más serio parece haberlo constituido el hecho de que las naciones de la AELC, y de su asociado subsecuente, Finlandia, no forman geográficamente un grupo compacto como sucede, en términos generales, con la CEE. Esta situación por sí misma fue casi suficiente para obstaculizar todo intento de integración económica o política.

La entrada de dos países de la AELC a la Comunidad Económica Europea, Gran Bretaña y Dinamarca, produjo su baja de la primera organización, sin embargo, esta situación no disolvió la zona de libre comercio con los demás miembros de la AELC, sino se conservó con otras modalidades.

## **2.5 Los Efectos de la Integración Europea en los Países en Desarrollo**

Dejando de un lado los problemas políticos, el efecto de los programas del Mercado Común Europeo sobre el resto del mundo dependió en gran parte de dos tendencias. La que se refiere a acelerar el crecimiento de Europa occidental y por tanto, también, el nivel de las importaciones europeas fuera de la región. Asimismo la tendencia para que Europa occidental produjera por sí misma bienes que antes importaba de los países del resto del mundo. La primera puede denominarse como el efecto ingreso y la segunda como el efecto desviación. Al respecto, Viner(5) señala dos términos que se refieren a la "creación de comercio y desviación de comercio" para describir las dos clases diferentes de efectos que la formación de una unión aduanera puede tener sobre el comercio mundial.

Debe tomarse en cuenta que una parte o todos los efectos perjudiciales de la desviación del comercio sobre las exportaciones del resto del mundo podrían, en teoría, compensarse por cualquier aceleración en el crecimiento del ingreso que resulta de la creación de una unión. Es decir, incluso cuando la proporción de las importaciones provenientes de otros países dentro del consumo total de Europa occidental disminuyera, el nivel absoluto de tales importaciones podría conservarse o incluso incrementarse si el ingreso de Europa occidental aumentara con la suficiente rapidez. El solo hecho de la integración económica de Europa y el establecimiento de una tarifa arancelaria exterior común frente al resto del mundo no crea presunción alguna acerca de si los efectos del comercio con otros países fueron perjudiciales o benéficos.

El Tratado de Roma fue el resultado directo de un complicado equilibrio de intereses en conflicto que obligó a los países de la CEE a ajustarse rigidamente a él y a insistir en la presentación de pruebas de daños concretos causados a los intereses de otras naciones como la única base para iniciar una acción correctiva por su parte. En conjunto la tarifa arancelaria común sobre las importaciones de materias primas de la CEE fue de

cero o muy reducida, por lo que los productores exteriores de esas mercancías contaron con la seguridad de mantener su posición dentro del mercado de Europa occidental, con o sin integración, excepto en la medida en que un producto era sustituido por otro, como las materias primas sintéticas que sustituyen a las naturales.

No obstante, los países subdesarrollados temieron en principio que la integración económica de Europa fuera en detrimento de su comercio con esa región al considerar no sólo la posible desviación y creación de comercio y los obstáculos a sus mercancías, sino también las discriminaciones que podrían surgir para aquellos países en desarrollo que no fueran considerados como asociados conforme al Tratado de Roma. Este instrumento extendió acuerdos preferenciales a las colonias de los países miembros por lo que se esperaron discriminaciones a los productores de materias primas no asociados de Africa, Asia y América Latina.

Es así que el Tratado de Roma proporcionó diferentes incentivos para crear un frente común de los países subdesarrollados. En momentos en que la época colonial llega a su fin, la intención del Tratado de consolidar y ampliar las discriminaciones entre las naciones subdesarrolladas asociadas con la CEE y aquellas que no lo están suscitó una difundida sensación de temor sobre el establecimiento de una nueva forma de neocolonialismo. En ese sentido, todo nuevo plan de cooperación regional entre los países insuficientemente desarrollados incluyó como uno de sus objetivos primordiales una adecuada posición de negociación al tratar con Europa occidental.

El enunciado principal que se sostuvo en los países en desarrollo sobre los efectos que tendría en ellos la integración europea se concentró en afirmar que el bloque económico de Europa occidental implicaría un mayor perjuicio para sus exportaciones. No es necesario en este estudio considerar en qué grado fue esta la intención consciente de quienes elaboraron el Tratado de Roma y de aquellos que lo firmaron y ratificaron. Para nuestro propósito basta destacar que una gran mayoría de los países en desarrollo creyeron correcta o incorrectamente que el Tratado de Roma representó un ataque dirigido contra ellos y que esta creencia constituyó un factor que los lleva a crear un frente común entre ellos que los proteja de la nueva amenaza.

Sin embargo, no debe considerarse que el argumento para crear relaciones económicas más estrechas entre los países desarrollados radica exclusivamente en las consideraciones negativas o de defensa. Mientras que el estímulo inmediato debe encontrarse ciertamente en la desilusión de estos países respecto de las políticas comerciales de las naciones industrialmente avanzadas, el argumento para la integración económica reside en consideraciones más profundas. La elaboración de una teoría y de una filosofía de la integración económica para las naciones subdesarrolladas debe mucho al trabajo de las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, para Asia, Africa y América Latina.

El argumento general para una unión aduanera o un sistema preferencial entre los países subdesarrollados, tal como fue manejado por las comisiones regionales de las Naciones Unidas, fue que podría ayudar a impulsar el proceso de desarrollo económico. En particular se consideró que en las naciones pequeñas y de ingresos relativamente bajos, la protección arancelaria conjunta o cooperativa sería más efectiva para promover nuevas clases de actividad de los negocios que la protección separada de cada pequeña zona de mercado individualmente. La necesidad de que los países subdesarrollados protegieran sus industrias incipientes no fue materia de discusión entre los economistas. De esta forma surgieron trabajos muy serios que fundamentaron la necesidad de establecer regímenes de protección conjunta en los países subdesarrollados tendientes a establecer uniones aduaneras o mercados comunes en Africa, Asia y Latinoamérica.

Cabe agregar que tradicionalmente los países insuficientemente desarrollados se relacionaron en forma estrecha con los principales poderes industriales de los Estados Unidos y Europa occidental. Después de la segunda Guerra Mundial se comprendió por primera vez que existían intereses vitales que compartían en común con sus vecinos inmediatos. Estos intereses comunes incluían la necesidad de una expansión más rápida de los mercados de exportación en el exterior y la promoción interna del desarrollo industrial. Anteriormente, las naciones en vías de desarrollo no tenían una base firme de solidaridad con sus vecinos. Sus industrias no se habían desarrollado lo suficiente para poder ofrecerse mutuamente mercados para sus respectivas exportaciones de materias primas, o para satisfacer requisitos mutuos de productos manufacturados. Así, casi todo su comercio se realizaba en los Estados Unidos o con Europa occidental, y en un grado insignificante con ellos mismos.

De esta forma, varios grupos de naciones subdesarrolladas tuvieron también razones muy particulares para desear crear mercados comunes regionales, razones completamente independientes del movimiento de integración europea. En ese sentido y no obstante la importancia de los esquemas de integración que surgieron a partir de la segunda mitad de la década de los años cincuenta en esas tres regiones, para el propósito de este estudio sería innecesario e inadecuado hacer un profundo análisis de cada uno de esos procesos que nos llevaría a caer en un universo por demás interesante pero alejado de los objetivos que se persiguen, por lo que se considera necesario dirigir el análisis directamente al proceso de integración de América Latina que es, evidentemente, no menos interesante, vasto y complejo.

## NOTAS Capítulo II

1. Dell, Sidney. **Bloques de Comercio y Mercado Comunes**. Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p.47. Para ampliar el marco histórico sobre la formación de los esquemas de Integración Europea ver, Cipolla M. Carlo. **Historia Económica de Europa. Economías Contemporáneas**, Ariel Historia #23, ED. Ariel, Madrid, 1976, pp.18-114.
2. En Ibid p.88, Sidney Dell se refiere a un grupo de estudiosos europeos que desde 1947 adoptaron las definiciones que posteriormente Bela Balassa recogió en su estudio sobre la Teoría de la Integración Económica, diferenciando una unión económica de las otras formas de integración.
3. Ibid p.101. Para adentrarse en los primeros resultados de la Comunidad Económica Europea ver a Martínez LeClainche, Roberto. **La Comunidad Económica Europea. Sus Relaciones Exteriores**, Jornada # 79 del Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1975, p.1-28
4. Durante la permanencia en el poder del General Franco, a España se le consideró como un país con intereses contrarios a los principios democráticos de los tratados de Roma y de Estocolmo, por lo que se mantuvo al margen de los procesos de integración europea.
5. Viner, Jacob, op.cit.

CAPITULO III

### III Génesis y Evolución Histórica del Pensamiento Integracionista en América Latina.

Sin duda en el proceso histórico mundial existe una tendencia hacia la integración que dentro de su dinámica ha tenido una evolución ascendente. En este sentido es pertinente hacer referencia a la expresión utilizada por Galtung, sobre que la tendencia gradual del ser humano hacia la integración desde tiempos inmemoriales ha sido institucionalizarla. Para explicar este concepto, el autor señala que es necesario considerar la interacción que existe entre el medio ambiente, la organización social y la ideología predominante en determinados momentos históricos, todo ello actuando e influyéndose reciprocamente al tiempo que los hombres se van adaptando a las diversas condiciones ambientales y procuran encontrar la mejor forma de vivir.

Después de hacer un exhaustivo análisis sobre los diferentes estadios de la vida humana en que se registran situaciones de integración e interacción, Galtung concluye que considerar que las condicionantes estructurales que lleva consigo un proceso dinámico de integración, como son la existencia de un centro de poder y de una base, la estratificación y división de funciones laborales en las sociedades, las contradicciones internas en los actores institucionales integrados y la dialéctica que opera en un proceso de integración, que incide necesariamente en otras formas o procesos similares, son elementos que deben tomarse en cuenta para el entendimiento de una teoría sobre la integración.

Así, los tratadistas pertenecientes a la corriente que se ha venido señalando como estructuralista, coinciden en afirmar que el Estado-Nación es el nivel último de la integración del hombre, donde las relaciones sociales, económicas y políticas también han sufrido una transformación tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo. Aquí surgen las características descritas por Engels para la constitución del fenómeno político del Estado y los elementos étnicos heterogéneos de la nación. Decimos que son elementos étnicos heterogéneos debido a que los teóricos que abordan el problema de explicar que es nación no han concretado suficientes elementos que la determinen como tal en lo referente al carácter étnico (1).

Las formas en que surgen los procesos de integración en determinados espacios territoriales están estrechamente relacionadas con ese carácter étnico que en principio diferencia a las agrupaciones o regiones. No obstante en un territorio pueden coexistir diferentes grupos étnicos o grupos de individuos de varios orígenes socio culturales que se identifican como nacionales de un Estado y por su participación dentro del mismo. El modelo mas sencillo de una nación es el de un grupo étnico políticamente organizado, "integrado", ya sea sedentario o nómada, que viva en un aislamiento relativo respecto a otros grupos étnicos, fenómeno muy frecuente en sociedades étnicamente subdesarrolladas hasta el pasado muy reciente.

Según la teoría Marxista-Leninista, se debe a que las relaciones mercantiles capitalistas dieron fin a la feudalización de las distintas regiones económicas y reforzaron los vínculos entre los pueblos con afinidad, contribuyendo a la formación de un lenguaje común y rasgos culturales comunes, que los hombres se unen en sociedades más estables que conforman los Estados-nación. El proceso de integración de éstos se funda en una serie de causas políticas, económicas y sociales que surgieron bajo distintas condiciones de acuerdo a la región y al tiempo en que se fueron generando.

Generalmente la centralización del poder en el Estado, transcurrió con mayor rapidez y se formalizó antes que todos los pueblos residentes en un territorio se transformaran en nación. También se crearon Estados multinacionales, en los cuales los Estados-nación consolidaron su formación antes de que otros gozaran de esta situación privilegiada, ya que por su condición constituyeron la fuerza principal de la creación del Estado-nación centralizado. También se crearon Estados multinacionales cuando las clases dominantes del Estado-nación que se estaba formando se apoyaron en el poder central constituido y sometieron a otros pueblos en un nivel inferior de desarrollo.

Los procesos de formación de los Estados nacionales siguieron distintos caminos a partir de la consolidación del modo de consolidación capitalista, que aunado a la transformación de los feudos en Estados nacionales de poder centralizado, expandió su comercio fuera de las fronteras acompañado de un respaldo político-militar coercitivo. Esta diferencia de formación en las integraciones económicas, políticas y sociales de los Estados-nación obedece al proceso histórico mismo del desarrollo del capitalismo en el mundo. Los países Europeos más poderosos durante el período de expansión capitalista adquirieron dominios coloniales, lo que garantizó el derecho de comercio a sus mercancías y lo negó a las de otros países. El sojuzgamiento colonial de esas regiones fue un impedimento para la formación de los Estados-nación, pero permitió crear las bases socio-territoriales de los mismos, lo cual daría en parte forma a la génesis de la posterior integración de esos Estados-nación.

Con lo anterior puede afirmarse que no obstante que los rasgos integradores de cada región surgen y pueden ser de distinta índole, estos sin duda trascienden sus fronteras e inciden considerablemente en otros. En ese sentido la génesis y evolución del pensamiento integracionista en América Latina es sin duda producto de la propia evolución histórica y formación de los Estados-nación en la región. Asimismo puede considerarse que el continente Europeo como el primer esquema formal de integración multinacional, y el primer modelo en la formación del Estado-nación moderno, influyeron en su momento en esos mismos procesos correspondientes a América Latina.

### 3.1 La Génesis

La idea de la integración de América Latina nació desde los primeros pasos que dieron los conspiradores latinoamericanos en busca de su liberación, muchos años antes de que se proclamara la independencia y mas aún de su consumación durante el siglo XIX. En París, el 22 de diciembre de 1797, tuvo lugar una reunión trascendental a la que concurren "diputados y comisarios" enviados a Europa desde las islas Españolas para concertar con el General Francisco de Miranda un proyecto de emancipación de su tierra natal dominada por España(2).

La junta integrada por representantes de México, Perú, Chile, Rio de la Plata, Venezuela y Nueva Granada, designó a Miranda como el principal agente de las colonias, facultándolo para emprender negociaciones con el gobierno de la Gran Bretaña, tendientes a obtener apoyo para la gran empresa que se proponían llevar a cabo. La reunión elaboró un documento en el que se declaraba que las colonias hispanoamericanas habían resuelto por unanimidad proclamar su independencia, estableciendo una unidad entre todas ellas para alcanzar la libertad sobre bases firmes.

Al propio tiempo la junta elaboró un proyecto de constitución en que se esbozaban las formas esenciales que debía tener la unión Latinoamericana, previendo la existencia de una entidad federativa establecida sobre las bases generales democráticas adaptables en ese momento a las colonias, la existencia de un senado, una cámara de representantes y de un poder ejecutivo fuerte y sólido capaz de conducir la dirigencia. En ese borrador de la constitución de la unidad Latinoamericana, ya se insinuaba un centro o capital en América Central y otros elementos sobre la organización política.

De este proyecto cuyo único ejemplar fue entregado por Miranda al Primer Ministro William Pitt, no se conoce el texto, lo más probable es que el original esté en el archivo del gobierno Británico. Todo el impulso originado por los representantes de los países nombrados, se ha dado en llamar históricamente el Pacto de Americanos, llevado a cabo en París el 27 de diciembre de 1797. Sólo se conservan algunos nombres de los concurrentes, toda vez que la junta tuvo un carácter secreto, no obstante los esbozos de una unión de Naciones Latinoamericanas están ya señalados veinticuatro años antes de la consumación de la independencia de la mayoría de los países de la región y a veintinueve años antes del Congreso de Panamá.

### 3.2 Los Aportes de Francisco de Miranda.

El General Francisco de Miranda, considerado padre de la patria Latinoamericana, nació en Caracas en 1730. Personaje de relieve universal, amplia cultura, recia personalidad y de reconocida capacidad militar. Se ha señalado que Miranda se

constituyó no sólo en el precursor de los altos ideales de libertad y justicia para las propias colonias americanas de España, sino que motivado por un ideario gestado por los enciclopedistas y otros autores, se identificó con la revolución americana, participando como aliado en varias acciones de guerra que dieron inicio a su carrera en las armas. En Cuba, ayudó al Almirante Francés Conde de Grave a conseguir fondos para llevar a su flota a la Batalla de Yorktown, donde este último jugó un papel muy importante en el trayecto hacia la independencia norteamericana(3).

En 1773, Miranda se trasladó a los Estados Unidos, donde estableció contactos muy importantes con la mayoría de los líderes norteamericanos entre los que se cuenta a George Washington. Sus amigos más cercanos fueron Alejandro Hamilton y el General Henry Knox. Fue en Nueva York en 1774, donde con gran clarividencia concibió la idea de una gran revolución integral para América Latina, para después planear y solicitar apoyo militar de Norteamérica y Gran Bretaña. Para este propósito recibió la anuencia de los Venezolanos Juan V. Bolívar, Martín Tovar y el Marqués de Mijares, líderes insurgentes de aquel país. Miranda concibió la lucha por la independencia de las colonias españolas como una integración de una empresa común tanto en la acción como en los resultados.

En ese mismo año de 1773, viajó a Londres donde estableció la base principal de sus operaciones. Al año siguiente emprendió un viaje por toda Europa con el propósito de estudiar profundamente los cambios que se venían registrando en esa región. Con el surgimiento de la Revolución Francesa y atraído por ella, Miranda se dirigió a París para ofrecerse como militar en el ejército revolucionario, deseo que le fue concedido gracias a la ayuda del Alcalde de esa Ciudad, situación que le permitió participar en la Guerra contra Prusia, en la Batalla de Valmy y la Toma de Amberes. Cabe señalar que esas batallas le sirvieron para que su nombre quedara grabado en el Arco del Triunfo de París.

Miranda fue un claro partidario de la corriente moderada de los girondinos y vivió casi todas las etapas de la Revolución Francesa desde 1792 hasta 1797. Los historiadores han señalado que por estar en contra de la política radical de Robespierre y de Sillez, estuvo dos veces en prisión. Casi al final de su estancia en Francia, celebró la reunión de "Patriotas Latinoamericanos de París". Al parecer concurren a esta reunión secreta Antonio de Mariño, héroe nacional de Nueva Granada, así como otros personajes destacados latinoamericanos como Bejarano, Pedro Loza Caro e Izuarde. Expulsado de Francia pasó a Inglaterra en 1798, donde Miranda sostuvo varias entrevistas con Pitt a fin de establecer la ayuda para la emancipación latinoamericana. La Reunión de París le encomendó las negociaciones con el Primer Ministro Inglés a quien presentó un documento en el que se solicitaba el apoyo militar británico y se proponía la firma de un tratado comercial favorable a Inglaterra que una vez emancipadas las colonias, trajera beneficios mutuos.

Algunos historiadores(4) coinciden en afirmar que durante la entrevista que Miranda sostuvo con Pitt, este último les preguntó que tipo de gobierno se proponían establecer, a lo que Miranda respondió que no establecerían un gobierno radical al estilo de la Revolución Francesa, más bien adoptarían uno parecido al de Inglaterra o al de Estados Unidos, congruente al relativo atraso político y social que experimentaban las colonias. Posteriormente Miranda fundó la Sociedad de Caballeros Racionales en Londres, y a su impulso siguieron la formación de otras similares en Cádiz y en Francia. El centro político de esta red fue Londres, de donde emergieron las ideas y se preparó la estrategia y la táctica de la Revolución de Independencia y la Unión de América Latina. A esta empresa concurrieron durante largo tiempo muchos de los destacados precursores de la independencia procedentes de todos los países de la región, entre los que destacan: Bernardo O'Higgins (Chileno), Fray Servando Teresa de Mier (Mexicano), Pablo de Olavide (Peruano), Pedro de Vargas (Neogranadino) y Pedro Loza Caro (Cubano), entre otros.

Asimismo, dentro de la filial de Caballeros Racionales de Londres, en Cádiz, se formaron el General José de San Martín, Carlos María Alvear de Argentina y probablemente Ortiz Ayala y Lucas Alamán de México. Sin duda algunos de ellos recibieron el influjo de Miranda, sus enseñanzas e ideas libertarias de América Latina. La efervescencia política en las colonias muchas veces obligó a esos líderes latinoamericanos a efectuar reuniones en el extranjero donde se discutía la obra de Miranda. Los factores internacionales que influyeron en las ideas de independencia de los países Latinoamericanos a saber son: las ideas de los enciclopedistas, la independencia de los Estados Unidos, la Revolución Francesa y los cambios generados en Europa por la influencia de esta última y la revolución industrial.

La labor de Miranda en Gran Bretaña, tenía mas efectos en la preparación de sus correligionarios que en el convencimiento a Inglaterra para obtener su apoyo militar. Así, al cabo de no lograr resultados tangibles en ese campo, decidió en 1805 iniciar el movimiento de liberación de Venezuela. Con ese propósito y el apoyo de muchos Norteamericanos e Ingleses, se trasladó a Nueva York y después al Caribe. En el Bergantín Leander, trató de tomar Ocumare en Venezuela, en abril de ese año, en donde fue rechazado. Un nuevo intento posterior por tomar Coro sufrió la misma suerte.

Con la ocupación Napoleónica de España en 1808 se aceleró el movimiento en las colonias debido a que prácticamente éstas quedaron sin metrópoli, situación que dio lugar a las llamadas Juntas de Defensa que en casi todas las colonias, dispusieron autoridades, modificaron disposiciones gubernativas y se constituyeron finalmente en los principales promotores revolucionarios. Estas Juntas que surgieron en Venezuela, Rio de la Plata, Montevideo y México, tuvieron en un principio la

encomienda de preservar las colonias para Fernando VII cuando quedara libre, pero en ellas existía un núcleo de hombres con ideas nuevas, en su mayoría criollos, que pretendían lograr la independencia total.

En Venezuela, la Junta proclamada no fue reconocida por los Españoles por lo que en abril de 1810 la autoridad fue asumida por el cabildo de Caracas destituyendo al Capitán General Vicente Emparán. Al día siguiente, el cabildo anunció el cambio de gobierno, invitando al pueblo a unirse al movimiento. De inmediato se formó la Junta de Gobierno integrada por veintitres personas representativas, quienes designaron a Juan V. Bolívar (hermano del futuro libertador) y a Telésforo Ortega, como Agentes en Estados Unidos. Pronto Miranda conoció de los hechos surgidos en Venezuela y Buenos Aires. Para ese tiempo el ideólogo Venezolano se encontraba publicando el periodico "El Colombiano" de gran trascendencia para la difusión de los cambios que se venían registrando en la región (5).

La Junta de Caracas envió a Bolívar y a Luis López Méndez a Inglaterra para solicitar apoyo y reconocimiento, de ese país, lo mismo que para invitar a Miranda a regresar a Venezuela para servir a la causa de la nación andina. La comunicación que llevaban para el gobierno inglés indicaba que la Gran Bretaña estaba destinada a "completar el gran trabajo de confederar las apartadas regiones de América y hacer que el orden, la concordia y la libertad nacional reinen en ella" (6). Empero, las negociaciones con Inglaterra no prosperaron y Miranda aceptó regresar a Venezuela. Se decidió que dos de los integrantes de la misión, López Méndez y Andrés Bello, permanecieran en Londres para continuar sus gestiones. Miranda arribó a Venezuela en 1810 con grandes honores.

Venezuela formó un congreso nacional el 2 de mayo de 1811 con una asamblea de cuarenta miembros así como un poder ejecutivo integrado por tres personas: Fernando Toco, Francisco Espejo y Javier Uztariz. En la elaboración de la Constitución participó decididamente Miranda. La guerra de independencia que apenas se iniciaba tuvo que enfrentar un terrible terremoto que destruyó Caracas en 1812 y cuyos efectos fueron considerables no sólo en lo material sino en el espíritu revolucionario. El Capitán Español Domingo Monteverde desembarcó en Coro tres días antes del terremoto con la finalidad de recuperar el espacio perdido por España. La Junta Ejecutiva nombró entonces a Miranda jefe de todos los ejércitos que carecían de una buena dirección y de armamento adecuado.

Así, Monteverde ocupó fácilmente diversas poblaciones Venezolanas hasta llegar a Caracas. El País distaba mucho de encontrarse sólidamente dispuesto a sostener una guerra con España por lo que se firmaron diversas capitulaciones que fueron más tarde burladas por los Españoles. Al mismo tiempo Miranda se vio involucrado en un aparente intento de traición que pareció estar

diseñado por las fuerzas Españolas. Posteriormente fue capturado y recluido en la cárcel de La Carraca en Cadiz donde permaneció hasta su muerte en 1816.

Este personaje Latinoamericano ha merecido el calificativo de "El Precursor" por su amplia trayectoria y tenacidad en el propósito de emancipar a las colonias hispanoamericanas de la Metrópoli. No obstante es el carácter de ideólogo de vanguardia en el pensamiento integracionista regional lo que ubica a Miranda en el ejemplo más acabado de un hombre que recibió la influencia de los procesos políticos liberales que surgieron en Europa así como en la comprensión del significado de la potencialidad de América Latina unida; conceptos que en su conjunto sin duda influyeron en el pensamiento de sus sucesores(7).

### 3.3 Simón Bolívar

Simón Bolívar es el símbolo y personificación de la grandeza de la lucha latinoamericana por la libertad. Desde muy joven abrazó la causa de la independencia de América Latina en el juramento del Monte Sacro en Roma en 1805 y en Caracas destacó en las actividades de la Junta y en su carrera militar con el grado de Coronel. Fue un hombre extraordinario con grandes cualidades y grandes defectos. Su temperamento apasionado lo llevó a consolidar importantes objetivos, no sólo como militar y político sino como estadista notable y escritor.

En la grave derrota de Venezuela en 1812 se le perdonó la vida y logró salir hacia Curazao, donde permaneció durante dos meses para luego viajar a Cartagena y lanzar un manifiesto urgiendo la lucha para marchar a Venezuela. Luego de varias derrotas logró convencerse de que no era fácil derrotar a las fuerzas peninsulares. Por este motivo reorganizó al movimiento libertador en el oriente de Venezuela, y de esta forma logra entrar a la Ciudad de Caracas en 1813. Sin embargo, en 1814 es expulsado de esa Ciudad por los Españoles. En 1815 llega a Venezuela el General Español Morillo que ocupa no sólo Caracas sino que toma a diferentes poblaciones incluyendo a Cartagena donde se encontraba Bolívar, por lo que este último se ve obligado a viajar a Jamaica donde redacta la carta que lo acredita como un hombre de Estado, visionario y apoderado de una fé irrenunciable para su causa.

En ese año en el extremo sur del Continente, el General San Martín cruza los Andes para libertar a Chile y logra grandes victorias. Su hazaña es una de las mayores en la historia militar del mundo. La noticia llega a Bolívar quien se siente profundamente influido por ella. En esos momentos se logró estabilizar un centro de apoyo en La Angostura y en El Orinoco a donde llegaron armas y oficiales ingleses y alemanes contratados por un agente venezolano en Londres. Bolívar establece el

Congreso de la Angostura en 1818 que elabora una constitución. Tras lo incierto de la guerra, llevó a cabo el cruce de Los Andes en junio de 1819 para llegar hasta Bogotá. La marcha fue dolorosa y terriblemente esforzada pero finalmente en agosto logra vencer al enemigo y se escribe su primera gran victoria que trae como consecuencia la creación de la República de Colombia, de la que es nombrado presidente.

Tras el triunfo de San Martín los contactos de este con Bolívar se hacen más frecuentes. Así la lucha siguió en Venezuela con 1822 y luego en Pichincha al mando del General Sucre. Bolívar y San Martín tuvieron una entrevista histórica estrictamente secreta en Guayaquil en el mes de julio. En esa reunión parece ser que se convino en la unificación de las fuerzas de ambos, no obstante Bolívar no aceptó que una figura tan grande y con méritos suficientes militara bajo su mando.

Posteriormente San Martín regresó a Lima y dejó fuerzas Argentinas acompañando a las de Bolívar. Su ejército emprendió la lucha contra las fuerzas acumuladas por España en Perú y el Alto Perú. Luego de lograr diversas victorias en esa región, en Ayacucho aseguró la independencia de América Latina. Por su parte, El Libertador, que logró la independencia a Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia, dejó además el legado histórico de su clara voluntad de unión y federación de toda la América Latina, plasmada con mayor solidez en el mensaje que dirigió en el Congreso de Panamá de 1826.

### 3.4 La Carta de Jamaica.

La Carta de Jamaica escrita por el libertador Simón Bolívar, es uno de los documentos más importantes en la historia de la integración latinoamericana. En ella con gran penetración y conocimiento, hace un análisis de las condiciones generales que operaban en las colonias Españolas y sobre la estructura que guardaba en ese momento América Latina. Habla también de la historia de la conquista de México hasta Chile. Principia por prever la suerte inmediata de la región al término de la lucha de independencia. Nosotros dice "Somos un pequeño género humano, poseemos un mundo aparte cerrado por desolados mares, nuevo en casi todas las artes y las ciencias, aunque en cierto modo viejo en los usos de la sociedad civil... por nuestra parte, no somos indios ni europeos, sino una especie media entre los legítimos propietarios del país y los usurpadores europeos" (8).

Hace algunas conjeturas sobre el futuro, denuncia graves injusticias y discriminaciones, sin semejanza con otra asociación civilizada. Propugna por juntas populares y por un sistema federal para nuestros países. Habla de los sucesos de México en Septiembre de 1810, del gobierno de Zitácuaro, del ilustre general Morelos y del reclamo del derecho de gentes al gobierno virreynal. Piensa que Caracas y Nueva Granada deben unir un gobierno común y

señala: "Yo deseo más que otro alguno ver formar en América la más grande nación del mundo, menor por su extensión y riquezas que por su libertad y gloria". Se refiere a que la metrópoli correspondería a México, "La única que pueda serlo por su poder intrínseco"(9).

Es pertinente destacar que con una increíble precisión presenta la posibilidad de que resulte terminada la lucha en la formación de unos diecisiete estados independientes. Asimismo se pronuncia por la forma republicana de gobierno al señalar la falta de madurez para institucionalizar la democracia federal. Al respecto dice que México "república representativa que debe tener amplias atribuciones en el poder ejecutivo por la naturaleza de sus localidades, riquezas y poblaciones". Habla además de una asociación en Centro América y de los canales en el Istmo Centroamericano para acercar las distancias en el mundo. Señala que la capital de la futura federación debería situarse en esa zona. Compara a Centroamérica con un nuevo Corinto donde debería celebrarse un gran congreso con representantes de todas las naciones(10).

Finalmente promulga "La unión como único recurso para lograr la libertad", frase por demás ilustrativa del conocimiento real de la división de poderes en el mundo, de un futuro obscuro de los países latinoamericanos en el aislamiento y evidentemente palabras decisivas para todo esfuerzo de integración latinoamericana.

Bolívar cuando escribió esta carta todavía estaba muy lejos de ser el gran libertador de los pueblos, sin embargo, en el curso de la lucha fue haciendo aportaciones de gran trascendencia para la convivencia entre las naciones. Su concepción de los canales de Panamá, la concepción de una estructura de una unión de naciones libres y las negociaciones para la humanización de la guerra con Murillo constituyeron un precedente para la Conferencia Mundial de la Haya en nuestro siglo y para la propia Organización de las Naciones Unidas. El es también, sin duda, el forjador de la idea del mercado común latinoamericano.

### 3.5 La Batalla de Ayacucho.

La Batalla de Ayacucho librada el 9 de diciembre de 1824, al mando del General Antonio José de Sucre, parece haber contenido el objetivo de la integración misma de América Latina. En el esfuerzo libertario que dio una amplia victoria a las armas de América Latina en la culminación de la carrera militar del Libertador. Luego de diecinueve años de batalla, fue él quien dirigió toda la preparación estratégica donde tomaron parte fuerzas Colombianas, llaneros Venezolanos, patriotas Ecuatorianos, brigadas Argentinas, legionarios del Perú y guerrilleros del alto Perú.

No hay una expresión más clara del esfuerzo colectivo Latinoamericano y de su trascendencia histórica que este triunfo de la independencia. Los vencidos fueron el Virrey de la Serna, el General Canterac, seis jefes de brigadas, un regimiento, ocho batallones, cuatro escuadrones especiales y cuatro baterías. La batalla causó dos mil muertos y heridos y tres mil prisioneros. Sucre ascendió a Mariscal por este hecho y propuso una capitulación por la que los Españoles se comprometían a reconocer la independencia del Perú. Los vencedores fueron el Mariscal Sucre, el General Gamarra, los Generales Córdoba, Lara, O'Connor, Miller, los batallones de Bogotá, Caracas, Pichincha, diversos regimientos y baterías y América Latina.

### 3.6 El Congreso de Panamá.

El Libertador Simón Bolívar desde 1822 principió a realizar las gestiones necesarias para que se efectuara la Reunión de Panamá que tenía por objeto fundamental sellar la unión de los Estados Latinoamericanos a fin de realizar los propósitos que ya habían sido esgrimidos y fundamentados por los grandes personajes de la historia regional. En 1824 Bolívar envió la invitación prácticamente a todos los países latinoamericanos. En ella llamaba a crear un pacto político que diera unidad y grandeza a nuestros pueblos y fuera un ejemplo para el mundo. Es tiempo ya, decía, que los intereses y las relaciones que unen entre sí a las Repúblicas Americanas, tengan una base fundamental.

Sostenía la necesidad de preservar los gobiernos de las naciones ya libres pero no exentas de peligros y "entablar aquel sistema y consolidar el poder de este gran cuerpo político que pertenece al ejercicio de una autoridad sublime que dirija las políticas de nuestros gobiernos, cuyo influjo mantenga la uniformidad de sus principios, y cuyo nombre calme nuestras tempestades. Tan respetable en bondad no puede existir sino en una asamblea de plenipotenciarios nombrados en cada una de nuestras repúblicas y reunidas bajo los auspicios de la victoria obtenida contra el poder Español"(11).

Los delegados plenipotenciarios que integraron el Congreso de Panamá a partir del 22 de junio de 1826 fueron los siguientes: Pedro Gual y Pedro Briseño Méndez de Colombia; Antonio Larrazabal y Pedro Molina de Centroamérica; Michelena y José Domínguez de México; J.M.Vidaurri y Manuel Pérez de Tudela del Perú; Eduardo Dawkins y el Coronel Weber de la Gran Bretaña y una delegación de los Países Bajos, estos últimos en calidad de observadores. Las sesiones contaron con diez conferencias efectuadas hasta el 15 de julio y se suscribió un "Tratado de Unión Liga, y Confederación Perpetua" entre Colombia, Centroamérica, Perú y México.

Uno de los temas consignados en él, comprendía una declaración de solidaridad americana en el artículo segundo que dice(12):

El objeto de este pacto perpetuo será, sostener en común, defensa y ofensiva, si fuera necesario, la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América, contra la dominación extranjera y asegurar desde ahora para siempre los goces de una paz inalterable y promover al efecto la mejor armonía y buena inteligencia entre sus pueblos, ciudadanos y súbditos respectivamente con las demás potencias con quienes deben mantener o entrar en relaciones amistosas... No se admitirá ninguna colonización extranjera en el Continente Americano Español. Será un caso de guerra con la nación que lo intente si no se acatacen las mediaciones; pero se respetará las posesiones que actualmente tengan las potencias extranjeras.

En otras partes del tratado se fijaría la obligación de los contratantes de defender la integridad de sus territorios respectivos garantizándose mutuamente ésta y estableciendo convenciones posteriores para demarcar y fijar los límites respectivos. Asimismo en el artículo 27 se declara la abolición y el tráfico de esclavos en esta región del mundo. Se promueve también la idea de la ciudadanía continental (Latinoamericana), y se señala que "las partes contratantes deben ardientemente vivir en paz con todas las naciones del universo".

La idea central de la reunión era la permanencia del Congreso y el intercambio continuo de las ideas entre los representantes. se firmó también un Convenio de Contingentes relativo a los esfuerzos armados necesarios para defender la unión y para establecer las formas de transigencia en caso de diferencias dejando a la Asamblea la posibilidad de decisión. Todo esto constituye un precedente a escala mundial y con seguridad algunas de sus normas ya se han establecido y codificado en tratados mundiales o regionales. El Congreso de Panamá aunque no alcanza a hacer realidad la unidad latinoamericana plasmada en una federación, constituye un hecho de enorme importancia internacional e histórica al representar un impulso de considerable trascendencia para la consolidación de los Estados-nación en América Latina, al tiempo de ser ejemplo de coordinación de esfuerzos en las entonces incipientes normas de convivencia internacional. Cabe hacer notar en ese sentido que los compromisos adoptados en Panamá antecedieron unos 119 años a la Carta de las Naciones Unidas.

Algunos países latinoamericanos como Argentina, Chile, Brasil y Haití no concurrieron por diferentes circunstancias. Estados Unidos fue invitado pero sus delegados no llegaron nunca debido a dilaciones en el Congreso norteamericano.

### 3.7 El Congreso de Tacubaya

El propio texto Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, firmado en el Congreso de Panamá previó la continuación de la Asamblea en algún lugar que reuniera mejores condiciones sanitarias y de comunicación que ese país, y se elaboró un convenio para que ésta pasara a Tacubaya. De inmediato se trasladaron a México el señor Pedro Gual de Colombia, y los delegados de Centroamérica. Durante un largo tiempo no hubo facilidades para el desarrollo de esta Asamblea, debido entre otras cosas a la inestabilidad en la nación y por que en el año de 1827 surgieron una serie de revueltas en la República. Es evidente que también obstaculizaron la reunión las intrigas del Embajador norteamericano Joel R. Poinsett, supremo dirigente de la logia yorkina, que llegó a controlar a la mayoría de los diputados y la mitad de los senares del Congreso mexicano en 1828, además de hacer desaparecer a la logia escocesa en su labor de divisionismo y de preparación para la futura cesión del territorio nacional(13).

El Congreso de Tacubaya no se llegó a realizar. El 25 de noviembre de 1827, el representante de Colombia convocó a todos los representantes y delegados para hacerles saber que en vista de que no se había llegado a nada regresaría a su país dispuesto a reanudarlo dónde y cuándo fuera posible. Sin duda la Confederación propugnada por el Congreso y el propio deseo latinoamericano de unir esfuerzos empezaban a ser obstaculizados por intereses egoístas de propios y extraños.

### 3.8 El Congreso de Lima 1848

Después del Congreso de Panamá y del intento fallido de continuarlo en Tacubaya, se hicieron varios intentos de lograr una reunión latinoamericana, tanto por parte de algunos gobiernos como por iniciativas lanzadas por estadistas prestigiados. Realmente la empresa auspiciada por Bolívar era de proporciones altamente ambiciosas y exigía demasiada tenacidad y esfuerzo, y los obstáculos serían enormes: la debilidad de los nuevos países y la participación de las oligarquías territoriales en cada nación ajenas a todos los altos ideales latinoamericanos incidieron determinadamente en el proceso. Es evidente que esas oligarquías respondieron siempre a intereses inmediatos y se escrituraron a sí mismas más de 150 años de supeditación al obstaculizar el empeño unionista como única garantía a la libertad o la emancipación.

Desde luego el Congreso de Panamá tuvo logros esenciales al marcar una meta irrenunciable que será reiterada en el Congreso de Lima de 1848, importante eslabón en la carrera de la integración. No obstante los serios problemas internos que enfrentaba en ese tiempo al igual que otros países, México no permaneció al margen del gran proyecto de la unidad latinoamericana, al promover y suscribir tres Tratados de Paz, Amistad, Comercio y Navegación con Chile en 1831, con Perú en 1832 y con Ecuador en 1838. Además, en 1831 se llevó a cabo la Conferencia de Centroamérica con la asistencia de nuestro país, cuyo protocolo fue firmado el 14 de noviembre de ese año. En ella se proponía realizar nuevas reuniones sin la participación de países extranjeros y se solicitaba la negociación de tratados sólomente concernientes a nuestros intereses. Finalmente lo que dio lugar al Congreso de Lima fue el conocimiento de las pretensiones de España de recobrar algunas de las colonias.

En noviembre de 1847 se reunieron en Lima los Delegados de Perú, Chile, Bolivia, Ecuador y Nueva Granada a la manera del Congreso de Panamá, con el propósito de estrechar la unión, la solidaridad, apoyar su independencia y soberanía, su dignidad e intereses y resolver por la vía pacífica sus diferencias. Argentina y México no pudieron participar por estar en aquellos momentos defendiendo su soberanía y su territorio. El Congreso sesionó durante cuatro meses clausurándose el 10 de marzo de 1848. Las cinco Repúblicas firmaron 21 protocolos, aprobaron un Tratado de Confederación, una Convención de Correos y un Tratado de Comercio y Navegación.

En el texto del Tratado de Confederación consignaron que "las naciones se unen, ligan y confederan para sostener la soberanía y la independencia de todas y cada una de ellas, para mantener la integridad de sus territorios, asegurar en ellas su dominio y señorío y para no consentir que se infieran impunemente a ellas ofensas o ultrajes indebidos". Hubo ya en el Congreso precedentes mundiales como la abolición del curso y tráfico de esclavos y el concepto de considerar ilícito el saqueo de ciudades y plazas enemigas(14).

### 3.9 El Congreso de Lima 1864-1865

Este segundo Congreso promovido por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, con el propósito de reafirmar los mismos fines del anterior y el de Panamá, citó a los países latinoamericanos frente a la actividad de potencias europeas como España y Francia en el territorio del continente. Esta última había ocupado México y la anterior Santo Domingo y se preparaba para intervenir en Chile, Perú y Ecuador. El gobierno peruano señalaba que el principio que conducía a su nación a trabajar en el sentido de la unión latinoamericana lo constituía el deseo de civilización, de justicia, de progreso y de bienestar común.

Mandaron delegados Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, El Salvador y Venezuela. El Congreso se llevó a cabo del 14 de noviembre de 1864 al 13 de marzo de 1865. Al finalizar las sesiones que duraron cuatro meses, se aprobaron cuatro Tratados: Tratado de Unión y Alianza Defensiva, similar al de la Primera Reunión de Lima. Trataba de concretar la forma de llegar a la unión y de mantener su seguridad y coordinar los intereses comunes. Tratado sobre la Conservación de la Paz entre los Estados Contratantes. Se planteaba resolver todas las controversias con medios pacíficos de arbitraje. Convención de Comercio y Navegación que contenía un importante precedente del principio de no intervención, a saber "los naturales de un Estado que se hubiesen avocinado en otro, no tendrán en él más protección que las leyes y autoridades que el país otorgue a sus respectivos naturales", y finalmente, una Convención de Correos.

Después de la celebración del Congreso de Lima se inicia un período que podría considerarse de obscurecimiento y casi desaparición de casi todo intento de integración Latinoamericana. Ello se debió principalmente a factores externos provocados por intervenciones extranjeras en los países Latinoamericanos, así como a la existencia de diversos factores internos que prorrogaban o invalidaban el anhelo de integración. Entre los obstáculos que pueden señalarse brevemente destacan los siguientes: A la consumación de la Independencia se presentaron de inmediato presiones conservadoras que a toda costa trataron de mantener el estatus de la época colonial. Esto se reflejó en las primeras constituciones establecidas en las naciones Latinoamericanas que en su mayoría restringían el derecho de voto, otorgándolo sólo a aquellos que poseían propiedades y sabían leer, manteniendo la escalvitud. Otorgaban también fueros y privilegios a ciertas entidades, lo que provocó en su conjunto luchas con los liberales a lo largo de todo el siglo.

Asimismo, puede afirmarse que la irrupción del militarismo y de los golpes militares - más de mil desde la Independencia hasta nuestros días - fueron considerables obstáculos que postergaron toda forma de concreción en el progreso. Además surgieron conflictos de límites entre los nuevos Estados, particularmente en América del Sur, que aunados o relacionados con los intereses británicos, imposibilitaron todo acercamiento. Entre las intervenciones extranjeras en América Latina y las guerras internas pueden destacarse la Guerra de los Pasteles de Francia a México en 1838; la Guerra de Estados Unidos a México de 1846 a 1848; la ocupación de Dominicana por España en 1861; la intervención francesa en México en 1862 a 1867; en la guerra de España contra Perú, Chile y Ecuador en 1866. De los conflictos internos se registran la guerra entre Perú y Colombia en 1829; la guerra de Paraguay de 1865 a 1870, incitada, dirigida y apoyada por la Gran Bretaña cuyos intereses en la Cuenca del Río de la Plata se sentían amenazados por la autarquía paraguaya, por lo que Brasil, Uruguay y Argentina entraron en guerra contra ese

país dejando un saldo casi de exterminio; la guerra del pacífico de los nitratos de 1829, de Chile contra Perú y Bolivia, donde se encontraban inmersos los intereses británicos y alemanes por los nitratos.

### 3.10 El Panamericanismo

La doctrina del panamericanismo que ocupó muchas décadas de la actividad diplomática de nuestro continente, contribuyó a disolver y a obscurecer la concepción histórica de la integración de América Latina para dar paso a otros propósitos. Utilizando los ideales adoptados por los países latinoamericanos acomodados a los intereses de Estados Unidos que siguen los lineamientos de la Doctrina Monroe establecida en 1823, con la que dieron impulso a una acción diplomática tendiente a asegurar su hegemonía en todo el continente.

Ese propósito se vio favorecido con la existencia de algunos círculos intelectuales de América Latina en los que fue surgido el interés de formar un movimiento interamericano, sentimiento que a su vez resultó fortalecido por el hecho de que las relaciones entre Estados Unidos y América Latina fueron en general satisfactorias durante la última parte del siglo XIX. Adicionalmente puede citarse que la expansión norteamericana hacia el sur se había detenido, que la esclavitud había sido abolida en los Estados Unidos, y que en general despertó simpatía la actitud de dicho país frente a la intervención francesa en México, frente a la ocupación española en Santo Domingo y frente a la intervención de la propia España en el Perú. Existía, además, cierto sentimiento antieuropeo por la penetración económica de ese continente en la región, penetración que en cierta forma revistió características imperialistas.

Por otra parte, los Estados Unidos empezaban a generar la necesidad de buscar mercados para su creciente producción industrial que se desintegraba por lo menos al frente de América Latina, debido en parte a la tendencia aislacionista que había caracterizado a la política exterior de Estados Unidos. Fue así como en noviembre de 1881 Estados Unidos extendió invitación a todos los demás gobiernos americanos para que tomaran parte en un congreso a celebrarse en Washington un año después, con el propósito de "considerar y discutir los métodos de prevención de las guerras entre las naciones del continente americano" (15). Ese congreso no llegó a efectuarse debido, al parecer, al asesinato del Presidente Garfield.

Sin embargo el proyecto no fue abandonado del todo, ya que el Congreso norteamericano autorizó a una comisión de tres personas para que investigara los medios de fomentar las relaciones económicas entre los Estados Unidos y América Latina. Finalmente el 24 de mayo de 1888, el Congreso aprobó una resolución autorizando al Presidente a invitar a los Estados

americanos a una reunión cuyo programa tenía un carácter exclusivamente comercial. Entre los temas a considerar estaba la formación de una unión aduanera americana, la adopción de un sistema uniforme de pesas y medidas y de una moneda de plata común; la formulación de un plan general de arbitraje y el fomento de la paz en el continente.

La Conferencia se inauguró el primero de octubre de 1889, clausurándose el 18 de abril de 1890. Todos los países latinoamericanos se hicieron representar ante la Primera Conferencia Internacional Americana. En general esta reunión adoptó muy escasas medidas efectivas sobre los principales puntos de su temario. De manera especial fue rechazada la idea de crear una unión aduanera y las propuestas sobre arbitraje. Sin duda el más importante acuerdo de la reunión fue la creación de una organización internacional denominada Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, mejor conocida como la Unión Panamericana, cuyo objetivo era la compilación y distribución pronta y efectiva de datos sobre el comercio. La Unión habría de estar representada en Washington por una oficina que llevaría el nombre de Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, bajo la supervisión del Secretario de Estado norteamericano.

No puede hacerse énfasis suficiente en lo perjudicial que resultaba la creación de este primer embrión de lo que habría de llegar a ser la Unión Panamericana. En efecto nada bueno auguraba la naturaleza híbrida que caracterizaba a la nueva entidad, pues ésta era a un tiempo, un órgano internacional y una oficina que no sólo bajo la vigilancia del gobierno de Washington, sino que éste último mantuvo durante mucho tiempo en ella una representación preferente. A la Unión Panamericana la sucedió la OEA en 1948 con mayores designios que la primera para imponer el mandato imperial. Así, la Segunda Guerra Mundial constituyó la coyuntura más propicia para asegurar el predominio norteamericano, no obstante preparó también el camino para el renacimiento de una idea de la integración latinoamericana más acabada.

NOTAS Capítulo III

1. Engels, Federico. **El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado**, ED. Progreso, Moscú, 1978. pp.213
2. Esteves Nicolás. **Historia de América**, Gargier, Paris 1928, p.124
3. De Miranda, Francisco. **El Colombiano** (facsimil), Caracas 1951. Secretaría General de la X Conferencia Latinoamericana p.7.
4. Esteves, Nicolás.op.cit. p.140
5. Robertson, William Spence. **La Vida de Miranda**. Banco Industrial de Venezuela, Caracas, 1967. p.126.
6. Ibid. p.29.
7. Ibid.p.43.
8. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Simón Bolívar. Discursos Políticos**. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1983.p.16.
9. Ibid. p.48
10. Ibid. p.24.
11. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Simón Bolívar, Ideas Fundamentales**. Publicaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, Caracas, 1981. p.13-49.
12. Ibid. p.38
13. Busaniche, José Luis. **Bolívar Visto por sus Contemporáneos**. Fondo de Cultura Económica, México, 1969, p.82.
14. Esteves, Nicolás, op.cit. p.148.
15. Moreno Pino, Ismael. **Orígenes y Evolución del Sistema Interamericano**. Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano #9. Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1977. p.66

## CAPITULO IV

#### IV. La Necesidad de la Integración para el Desarrollo

El rescate de la idea y la acción integracionista de América Latina hubo de llegar con la terminación de la segunda Guerra Mundial y la fundación de la Organización de las Naciones Unidas. Sin duda, un mundo diferente emergió de aquella conflagración, nuevas ideas, conciencia mas profunda de la realidad de la humanidad y nuevas corrientes de economía internacional se dejaron sentir a la par que nuevos problemas. El mundo Colonial empezó a desaparecer, al menos en su primer estilo. Cerca de cien naciones nuevas que habían sido colonias alcanzaron su independencia. Las investigaciones a escala mundial de los técnicos de los organismos internacionales señalaron la arrolladora gravedad del subdesarrollo.

Las ideas integracionistas que se extienden en América Latina desde la Conferencia de Panamá de 1826 tomaron actualidad a partir de una serie de hechos tales como: la necesidad de expandir el comercio latinoamericano que habia estado floreciente durante la última guerra mundial y fomentar las máximas posibilidades de su desarrollo. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), creada en 1948, desde su primera reunión consideró la necesidad de establecer una unión andina y de pagos, y al año siguiente publicó un manifiesto señalando la necesidad urgente de ampliar los raquíticos mercados latinoamericanos. En 1955 estableció el Comité de Comercio encargado de analizar las posibilidades de desarrollo del comercio regional y en 1958 el Grupo de Trabajo Regional Latinoamericano, hechos que pueden considerarse como tempranos antecedentes de la acción que desembocaría en el Tratado de Montevideo.

América Latina, desde el momento mismo de su inserción en el mercado internacional en las postrimerias del siglo XIX, se situó en el marco de la división internacional del trabajo como un grupo de países primario-exportadores que contribuyeron al desarrollo de los centros industriales, papel que vinieron desempeñando hasta la segunda mitad del presente siglo, en que los países industrializados se vieron en la necesidad de disminuir sus costos de producción, obtener márgenes más amplios de beneficio en inversión de capitales, así como hacer frente al desarrollo tecnológico en los propios centros, traducido en la necesidad de amortizar los bienes de capital que habían quedado obsoletos.

Entre 1945 y 1955, América Latina logró grandes adelantos y el ingreso per capita aumentó a una tasa anual del 2.7%, se crearon complejos industriales importantes en diversas partes de la región y prosiguieron los avances iniciados en la década de los años treinta. Sin embargo se encontraron frente a crecientes dificultades para obtener los ingresos de exportación para financiar las importaciones necesarias para el desarrollo. Este problema del déficit comercial procedente de la demanda mundial de productos primarios, que significaron el 90% de nuestras

exportaciones, tendía a crecer muy lentamente, comparativamente con los productos terminados que constituyeron la mayor parte de nuestras importaciones(1).

El resultado combinado del lento incremento en el volumen de las exportaciones y el deterioro de la relación de intercambio fue que el poder de las exportaciones latinoamericanas, en términos de bienes importados, sólo aumentó en 23% de 1950 a 1962, o sea mucho menos del 2% por año. Las importaciones adicionales se financiaron en buena medida a través del debilitamiento de las reservas de divisas y la acumulación de una fuerte deuda externa. El monto total de la deuda externa pendiente de pago se duplicó de 1950 a 1955, y volvió a duplicarse de 1955 a 1962 - 11.5 mil millones de dolares en 1962-. Pronto se vio que las pautas de crecimiento de la industrialización eran decepcionantes. Las nuevas curvas de producción crecieron con rapidez durante la etapa de sustitución, pero se estancaron cuando el crecimiento ulterior pasó a depender en primer lugar de la demanda interna y en última instancia del ingreso nacional, y de esta forma se redujo la inversión y las industrias tenían un exceso de la capacidad instalada. Como única salida al estancamiento económico, la CEPAL propugnó la integración económica latinoamericana que ante el ejemplo de los primeros resultados obtenidos en centroamérica, parecía ser lo mas atinado(2).

Al respecto, Miguel Wionczek (3) sostiene que la idea de la integración económica en América Latina surgió como alternativa al fracaso experimentado con el proceso de sustitución de importaciones iniciado en la década de los años cincuenta y al estancamiento que arrojó la activación de esa política económica. Los autores de la integración de América Latina afirmaron en su momento que mediante la creación de un mercado regional, gracias a la liberación de corrientes comerciales entre las naciones del área, el subsecuente aprovechamiento de las economías de escala, y la coordinación de las políticas nacionales de industrialización podrían mobilizarse de manera mas racional los factores de producción desocupados y se conseguiría acelerar el crecimiento de América Latina.

#### 4.1 La Integración Regional y el Pensamiento Estructuralista de la CEPAL

Si bien, como ya se hizo mención, a partir del Tratado de Roma surgieron un buen número de tratados y proposiciones similares en todo el mundo, que captaron el funcionamiento promisorio de las Comunidades Europeas y de la coordinación de esfuerzos ante los embates cíclicos de la economía internacional, así como de los fundamentos teóricos a favor y en contra de el esquema europeo. No obstante el empeño de América Latina en la integración económica revistió una importancia mucho más que local. El pensamiento de los economistas latinoamericanos tuvo un profundo efecto sobre las actitudes del público hacia la idea de un mercado común.

De particular importancia fueron los influyentes y extensivos estudios que se realizaron desde el año de 1955 bajo la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina que dirigía Raúl Prebisch, quien, junto con un número considerable de colaboradores, autores de trabajos muy completos sobre la integración regional, contaron con la gran ventaja de estar en contacto estrecho con los gobiernos miembros de la CEPAL. Según Sidney Dell(4), en casi todos los gobiernos latinoamericanos figuraba por lo menos un miembro destacado, a menudo a nivel ministerial, que había servido durante un período en la CEPAL o en un curso de adiestramiento de esta institución. De esta forma las ideas de la CEPAL eran conocidas y comprendidas por funcionarios gubernamentales que se habían familiarizado con ellas cuando fueron miembros de la Comisión. Sin embargo es dudoso que la influencia de la CEPAL, por mucho que fuera su poder y convicción, bastaría por sí sola en ausencia de ciertos factores que simultáneamente estaban impulsando a los países latinoamericanos en dirección de una cooperación más estrecha.

Conforme a lo señalado por Octavio Rodríguez en su estudio sobre la "Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL"(5), la concepción centro-periferia, punto de partida del pensamiento cepalino, presente en ciertos documentos clave publicados por ese organismo(6), tiene su origen en los trabajos realizados por el doctor Prebisch entre 1932 y 1943. Esta idea fundamental, recogida y formalizada por la CEPAL hacia 1950, es un conjunto de afirmaciones teóricas que llevan implícita una idea de desarrollo desigual originario: centros, que se consideran las economías donde primero penetran las técnicas capitalistas de producción; y la periferia, constituida por las economías cuya producción permanece inicialmente rezagada, desde el punto de vista tecnológico y organizativo.

Se concibe que centros y periferia se constituyen históricamente como resultado de la forma en que el progreso técnico se propaga en la economía mundial. En los centros, los métodos indirectos de producción que el progreso técnico genera se difunden en un plazo relativamente breve a la totalidad del aparato productivo. En la periferia se parte de un atraso inicial y las nuevas técnicas sólo se implantan en los sectores exportadores de productos primarios y en algunas actividades económicas directamente relacionadas con la exportación, las cuales pasan a coexistir con sectores rezagados en cuanto a la penetración de las nuevas técnicas y al nivel de productividad del trabajo.

Al constituirse, impulsado por la gran expansión de los centros durante la fase denominada "de desarrollo hacia afuera", la estructura productiva de la periferia adquiere dos rasgos fundamentales. Por un lado, se destaca su carácter especializado o unilateralmente desarrollado, ya que una parte sustancial de los recursos productivos se destina a sucesivas ampliaciones del sector exportador de productos primarios, mientras la demanda de bienes y servicios que aumenta y se diversifica, se satisface en

gran parte mediante exportaciones. Dicha estructura es, además, heterogénea o parcialmente recagada, en el sentido de que coexisten en su seno sectores donde la productividad alcanza los niveles más altos del mundo - en especial el sector exportador - y actividades que utilizan tecnologías adecuadas, en las cuales la productividad del trabajo es muy inferior a la de las actividades similares en los centros.

En contraste con la estructura productiva de la periferia, "especializada y heterogénea", la de los centros se caracteriza por ser "diversificada y homogénea". Asimismo, sobre esta diferenciación estructural se asientan las distintas funciones propias de las pautas tradicionales de la división internacional del trabajo: En el sistema económico mundial al polo periférico le corresponde producir y exportar materias primas y alimentos, en tanto los centros cumplen la función de producir y exportar bienes industriales para el sistema en su conjunto.

La concepción inicial cepalina postula entonces que la economía mundial está compuesta por dos polos: el centro y la periferia, cuyas estructuras productivas difieren de modo sustancial. La estructura productiva de la periferia se dice heterogénea, para indicar que en ella coexisten actividades donde la productividad del trabajo es elevada, como en el sector exportador, con otras de productividad reducida, como la agricultura de subsistencia. Se indica, además, que dicha estructura es especializada, en un doble sentido: Las exportaciones se concentran en uno o pocos bienes primarios; la diversificación horizontal, la complementariedad intersectorial y la integración vertical de la producción poseen escaso desarrollo, de tal modo que una gama muy amplia de bienes, sobre todo de manufacturas, debe obtenerse mediante la importación.

Estas dos características fundamentales, la heterogeneidad y la especialización, se definen por contraste con las estructuras productivas de los centros, que se consideran comparativamente homogéneas y diversificadas. Las diferencias de estructura sirven de base a las distintas funciones que cada polo cumple en el esquema tradicional de la división del trabajo, que a su vez se reflejan en un tipo de comercio internacional caracterizado por el intercambio de alimentos y materias primas por bienes industriales.

La concepción básica reconoce la existencia de una diferenciación originaria: En cierto punto del tiempo, el centro ya había logrado implantar técnicas modernas y elevar la productividad del trabajo en mucho mayor medida que en la periferia. Pero dichas economías sólo adquieren sus características diferenciales a través del desarrollo hacia afuera. La heterogeneidad y la especialización se conforman y consolidan en esa etapa, puesto que durante la misma la periferia crece primordialmente a base de la expansión de las actividades exportadoras de bienes primarios. Al elevarse los niveles de

ingreso en la economía y en la propia periferia, el patrón de desenvolvimiento de esta última se altera de forma espontánea. Así explica la teoría cepalina que en la nueva fase denominada desarrollo hacia adentro, la principal fuente de dinamismo provenga de la instalación y ampliación de un sector industrial, cuya producción se destina al mercado interno.

En ese sentido se alcanzan conclusiones similares acerca del carácter ineludible de la industrialización como propulsora del desarrollo periférico. Además, mediante dicho razonamiento se intenta mostrar cómo la industrialización de la periferia se realiza necesariamente por medio de la sustitución de importaciones, e implica, también en forma necesaria, un cambio en la composición de las importaciones. Tal razonamiento se estructura sobre nuevas bases instrumentales cuyo punto de partida es el concepto de disparidad de las elasticidades. Se postula que en los centros el ritmo de aumento de la demanda de importaciones de productos primarios, tiende a ser lento en relación con el ritmo de crecimiento de su ingreso real. Dicha tendencia resulta de los efectos del progreso técnico sobre la utilización de insumos y sobre el consumo.

Por lo que respecta a los primeros, el mejor y más completo aprovechamiento de las materias primas provoca una reducción de la proporción en que aquéllas participan en el valor del producto final; asimismo, la sustitución cada vez mayor de materias primas naturales por productos sintéticos tiende a reducir la demanda de productos primarios. En cuanto al consumo, es sabido que el crecimiento del ingreso, pasados ciertos límites produce un incremento de la demanda e incrementos usuales relativamente lentos, en comparación con el incremento de la demanda de una variada gama de bienes, entre ellos los servicios, en los cuales el contenido de productos primarios es más bajo. Incluso en los alimentos la demanda se desplaza hacia artículos más elaborados en cuyo valor el contenido de bienes primarios también se reduce. Tales hechos explican por qué la elasticidad -ingresos de la demanda de importaciones primarias- de los centros es menor que la unidad.

Contrariamente, la elasticidad -ingreso de la demanda de importaciones- de la periferia tiende a ser mayor que uno. Se considera que dicha tendencia depende de los cambios en la composición de la demanda que acompañan al aumento del ingreso -cambios éstos acentuados por la imitación de las pautas de consumo prevalecientes en los centros- y de los altos requerimientos de importación de insumos intermedios y de bienes de capital resultantes de la especialización del aparato productivo periférico.

En el razonamiento que nos ocupa se parte de este postulado de la disparidad de elasticidades y se admite como simplificación adicional, que los términos de intercambio no varían, ni hay movimientos de capital entre los dos polos del sistema. Conviene asimismo, poner de manifiesto las siguientes

implicaciones de dicho postulado: El valor de la elasticidad en los centros, inferior a la unidad, supone que sus importaciones, esto es, las exportaciones de la periferia, crecerán a ritmo inferior al ingreso; en cambio en la periferia, cuya elasticidad es mayor que la unidad, las importaciones aumentarán a una tasa mayor que el ingreso respectivo. De esto se desprende que habrá tendencia al déficit en el balance comercial de la periferia en caso de que el ingreso de ésta aumente a mayor tasa que el centro. La razón es clara, en la periferia las importaciones crecen más que el ingreso, y por lo tanto crecerán más que el ingreso de la economía central, él cual a su vez crece más que las importaciones del centro, o sea más que las exportaciones periféricas.

La conclusión anterior contrasta con la capacidad de crecimiento que aparentemente tienen las economías de la periferia, y en particular las de América Latina. Estas disponen en mayor o menor medida de recursos naturales no aprovechados, de una población en rápido aumento y de amplias posibilidades de incrementar la productividad del trabajo, dado el espectro de técnicas conocidas en el resto del mundo. Así pues, puede esperarse que dichos factores impulsen la acumulación y estimulen en la periferia un ritmo de crecimiento de la producción y del ingreso mayor que el de los países del centro.

La realización de esta potencialidad exige, sin embargo, evitar el desequilibrio externo. Para esto se hace necesario producir internamente parte de las manufacturas cuya demanda crece con intensidad al crecer el ingreso; por cuanto a que la lentitud relativa de la expansión de la demanda de productos primarios en el centro no, permite obtenerlas mediante la exportación. En otras palabras, la expansión de la industria es necesaria para que la periferia pueda crecer a un ritmo más rápido que el del centro, o con mayor precisión, a una tasa superior al límite impuesto por el crecimiento del centro y la disparidad de elasticidades. Puede entonces afirmarse que el desarrollo de la periferia ha de basarse obligatoriamente en la industrialización.

Ahora bien, se admite para argumentar, que la industrialización permite y provoca un crecimiento del ingreso periférico superior al del centro y, por lo tanto, superior al de las exportaciones. Debido a la elevada elasticidad, las importaciones de la periferia tenderán a crecer más que su ingreso, y a sobrepasar prontamente su capacidad para importar. Para impedir el consiguiente desequilibrio externo se hace necesario limitar la importación de algunos bienes, pasando a producirlos internamente, y evitar la importación de ciertos bienes prescindibles, a fin de atender la ingente demanda de importaciones industriales originada por el crecimiento del ingreso y por la producción interna de bienes que antes importaban. De esta forma finalmente la teoría del desarrollo de la CEPAL concluye: "La industrialización de la periferia deberá realizarse necesariamente por la vía de la sustitución de importaciones" (7).

Este supuesto que se incerta y se explica en la política de desarrollo altamente industrialista adoptada por los países de América Latina a partir de 1950, constituye un proyecto sociopolítico. Ponerlo en evidencia no es el camino elegido para este trabajo, sino demostrar su carácter sociológico. El intento de detectar el carácter sociológico del pensamiento de la CEPAL mediante el sólo análisis del mismo y de sus supuestos implícitos resulta insuficiente. Para demostrar la existencia de ese carácter, se requiere tener en cuenta las circunstancias históricas en que dicho pensamiento se origina y desarrolla, y examinarlas con un grado de detalle que excede las posibilidades de este trabajo. Sin embargo a fin de complementar e ilustrar ese pensamiento, se considera necesario poner de manifiesto el significado ideológico de los cambios que han sufrido las contribuciones cepalinas entre las décadas de 1950 y 1960.

El proyecto sociopolítico implícito en los aportes de la primera década ha sido comparado con las ideas populistas que tuvieron vigencia en diversos países latinoamericanos, en aquel decenio y en los anteriores. La comparación muestra que los puntos de vista cepalinos son similares a los de tales ideologías, si bien éstas presentan los suyos de modo mas explícito y extremo. El paralelo trazado permite visualizar que no sólo el proyecto implícito, sino también el propio pensamiento de la CEPAL de los años cincuenta, resulta compatible y convergente con las ideologías mencionadas. En otras palabras, tanto éstas como aquel parecen formar parte del mismo movimiento general de ideas, signado por una clara tendencia progresista. Ambos propugnan por realizar cambios económicos y sociales que suponen el afianzamiento de los grupos mas dinámicos del capitalismo, pero que además contemplan la gradual absorción económica e integración social de los vastos grupos pertenecientes a las clases desposeídas. Se observa asimismo que en aquellos años los cambios propuestos presentaron visos de viabilidad, pues además de los gobiernos, con distintos matices y grados de éxito según los casos, varias alianzas de poder de corte progresista intentan llevarlos a la práctica.

Los conceptos cepalinos de la década de 1950, sostienen que el porcentaje de los bienes y capitales extranjeros sobre el total de los activos de los países de la periferia, así como la participación de los recursos externos en el ahorro global, deberán tener a la larga una tendencia decreciente y estar sujetos a previsión y control. En otras palabras, sin negar la importancia de la colaboración transitoria del capital foráneo, dichos aportes propugnaron por un tipo de industrialización y desarrollo eminentemente nacional. Debido a que actualmente aumenta el énfasis puesto en la necesidad de transformar la estructura del comercio internacional, ese pensamiento nacionalista de desarrollo, que se consolidó en la década de los años sesenta, tiende a desdibujarse.

A comienzos de esa época, los documentos de la CEPAL destacan una serie de hechos y problemas que entonces se hacían menos visibles (8). Entre ellos, cabe mencionar la ley de transformación de la agricultura, el aumento continuo del desempleo y el subempleo, la proliferación de condiciones de marginalidad, la concentración del ingreso y la riqueza, la pertinaz tendencia al déficit comercial y el consecuente incremento de la deuda externa, la presencia del capital externo en la producción manufacturera y en diversos casos, la manifiesta agudización de las tensiones sociales y políticas.

Según se afirma, la exacerbación de tales fenómenos pusieron de manifiesto la crisis del llamado "proceso de industrialización de sustitución de importaciones". Los esfuerzos de reinterpretación teórica emprendidos en los años sesenta se destinan a explicar dicha crisis. Los análisis de política económica elaborados, buscaron delinear la política global de desarrollo sobre bases más amplias, y encarar los problemas parciales con instrumentos más adecuados. Es en este marco teórico e histórico conceptualizado por la CEPAL, se inserta el pensamiento integracionista de esa institución.

Los principales aspectos de la interpretación cepalina que conviene tener en cuenta en relación a la integración latinoamericana, pueden resumirse como sigue: Cuando la economía mundial alcanza cierto nivel de ingreso, la industrialización pasa a ser la forma espontánea y necesaria del desarrollo periférico; la sustitución de importaciones constituye la forma obligada de industrialización y trae consigo un cambio en la composición de las importaciones, y la tendencia al desequilibrio externo es inherente a la industrialización sustitutiva (9).

Los documentos de la CEPAL consideran que en lo fundamental los beneficios de la integración están vinculados a la reducción de los márgenes de capacidad ociosa. En primer término, ésta contribuye directamente a aliviar la tensión del balance de pagos, pues trae consigo un mejor aprovechamiento de las divisas destinadas a la adquisición de equipos importados. Como ya se señaló y conforme a la CEPAL, la industrialización de cada economía no se realiza a expensas del comercio exterior, sino que genera mayor crecimiento y mayor volumen de comercio. Del mismo modo la integración permite una industrialización más eficiente y, por ende, una mayor tasa global de crecimiento y un mayor volumen de comercio con el resto del mundo.

En otras palabras, se señala que el aumento del comercio dentro no se produciría a expensas del comercio con el resto del mundo; por el contrario, una integración bien orientada vendría a favorecerlo -aunque cambiando su composición- y el mayor comercio contribuiría a aliviar la tensión externa del conjunto de los países del área. Finalmente, el aumento de la eficiencia industrial que la integración traería consigo abre otra posibilidad para atenuar las dificultades externas: la de exportar manufacturas hacia el resto del mundo.

La reducción de los márgenes de capacidad ociosa tiene resultados sobre la productividad del capital, e influye además, al mismo tiempo, en la productividad de todos los recursos. El mejor uso del capital incide favorablemente sobre el crecimiento, tanto en forma inmediata como en el largo plazo, debido a sus efectos positivos sobre la tasa de acumulación. Asimismo, contribuye a reducir los desequilibrios intersectoriales de la producción al liberar comparativamente más capital para las necesidades de infraestructura. Así pues, la integración regional es, dentro del marco del pensamiento de la CEPAL, una conclusión de política económica coherente ligada al conjunto de aportes teóricos que constituyen la interpretación de la industrialización periférica.

Es bajo este marco teórico general que la CEPAL, después de sendas reuniones entre expertos, en 1959 sugiere un proyecto formal de integración regional a los gobiernos latinoamericanos. No obstante y aun dentro del esquema teórico de industrialización sustitutiva, ya desde 1949 se había creado el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, auspiciado por la CEPAL, idea incipiente que planteaba la necesidad de que los pequeños países de istmo se asociaran en un esfuerzo de integración común.

## NOTAS Capítulo IV

1. Dell, Sidney. **Experiencias de la Integración Económica en América Latina**, Estudios del CEMLA, México, 1966 p.24
2. Ibid
3. Wionczek, Miguel S. **Integración de América Latina Experiencias y Perspectivas**, Fondo de Cultura Económica México, 1964, p.18
4. Dell, Sidney. **Bloques de Comercio y Mercados Comunes** op.cit. p.221.
5. Rodríguez, Octavio. **La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL Siglo XXI** Editores, México, 1980.
6. Ibid. p.19, Octavio Rodríguez señala que estos documentos son: **El Desarrollo de América Latina y Algunos de sus Principales Problemas** y **el Estudio Económico de América Latina, 1949**, cuyas primeras versiones datan de 1949 y 1950.
7. Ibid. p.60.
8. Lewis, W. Arthur. **La Situación Actual de la Teoría del Desarrollo**. Revista Contextos, año 2, No. 38 octubre de 1984 p.72
9. Rodríguez, Octavio. op.cit. 168

## CAPITULO V

## V. El Mercado Común Centroamericano

Antes de abordar el análisis de las tendencias y problemas que enfrentó el proceso de integración regional, quizá resulte útil desviarse para examinar el programa de integración centroamericana que ofrece varios puntos interesantes de comparación y contraste. Los cinco países de centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, conservaron un grado de cooperación económica que en muchos aspectos fue más avanzada que la conseguida por la que surgió del Tratado de Montevideo. En cierto grado ello fue consecuencia de que entre estos países prevaleció un mayor sentido de solidaridad regional que en el conjunto de América Latina. Los países centroamericanos están unidos por lazos históricos, sociales y culturales que se remontan a antes de 1821 en que lograron su independencia.

Aún cuando la conquista de la independencia centroamericana fue seguida de una división de Estados diferentes, nunca se perdió la idea de la unidad centroamericana y hubo ocasiones en que estuvo a punto de realizarse la reunificación; sin embargo, durante las décadas de 1930 y 1940, el movimiento de unificación sufrió un retroceso y no fue sino hasta 1950 cuando las circunstancias volvieron a ser propicias para nuevos intentos unificadores.

En octubre de 1951, los Ministros de Relaciones Exteriores de las cinco Repúblicas centroamericanas se reunieron y aprobaron la Carta de San Salvador por la cual se estableció la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). En el mismo año se dieron los mismos pasos hacia la integración económica, al aprobar la CEPAL la creación del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. Este comité fue el que encausó la evolución del programa de integración. El hecho de que se pensara en la unificación centroamericana antes de proyectar su ingreso, como comunidad, a cualquier asociación latinoamericana más amplia, se debió, en esencia, al nivel inferior de desarrollo de los países de la región y a su tamaño relativamente pequeño en relación con los signatarios del Tratado de Montevideo.

Es posible que en ningún lugar sean tan claras las ventajas de la integración económica como en América Central. Desde la fundación en 1951 del Comité de Cooperación Económica, se ha desarrollado un largo proceso de estudio y negociaciones en torno a la integración centroamericana. En efecto, puede decirse que de todos los programas de integración económica establecidos en diversas partes del mundo, el programa centroamericano tenía, con mucho, la mejor elaboración previa y documentación sobre antecedentes. Esos estudios proporcionaron las bases para redactar un Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Centroamericana y un Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración. Estos dos instrumentos se firmaron en Tegucigalpa el 10 de junio de 1958 y más tarde fueron ratificados por todos los países, con excepción de Costa Rica.

El Tratado Multilateral estipulaba que el comercio de cerca de 200 mercancías entre los países participantes sería inmediatamente liberado de toda restricción (1). Acuerdos posteriores debían añadir nuevas mercancías a la lista y establecer un arancel externo común, con el fin de llegar a una unión aduanera en no más de 10 años. Entre las 200 mercancías amparadas por la liberación inmediata figuraban, en buena medida, algunos artículos aún no producidos en América Central, de manera que en realidad sólo unos cuantos eran objeto de intercambio de la región en aquel momento.

Así pues el programa de integración centroamericana se dirigía esencialmente, desde el principio, más bien hacia la creación de nuevas industrias regionales que a estimular competencia entre las industrias existentes. Se preveía un proceso más gradual de transición en el caso de otros productos, en especial los bienes de consumo más importantes producidos en la región, como arroz, azúcar, café, textiles, prendas de vestir, calzado, cemento, jabón, tabaco elaborado y cerveza.

El Convenio especial sobre integración industrial tiene una importancia decisiva en el programa centroamericano(2). Se persigue con él una doble finalidad: estimular y promover el establecimiento de industrias nuevas y la especialización y ampliación de las existentes, dentro del marco de la integración centroamericana, y asegurar que esto se llevaría a cabo sobre bases de reciprocidad y equidad, a fin de que todos y cada uno de los países centroamericanos obtuvieran progresivamente beneficios económicos. El programa se aplicaría a industrias, denominadas de "integración", que necesitaban acceso al mercado conjunto de toda la región debido a los requisitos de escala de una planta de eficiencia mínima. Se creó una comisión especial para determinar cuales serían las plantas industriales que reunirían las condiciones para recibir el tratamiento de "industria de integración".

Una vez creadas las "plantas de integración" disfrutarían, según el convenio, de los beneficios del libre comercio dentro de la región. En septiembre de 1959 se firmó el Convenio Centroamericano sobre equiparación de gravámenes a la importación. De conformidad con este convenio, los cinco países decidieron constituir un arancel centroamericano de importación acorde con las necesidades de integración y desarrollo económico de Centroamérica.

Asimismo decidieron equiparar los gravámenes a la importación en un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigencia de ese convenio. En este punto se introdujo un elemento nuevo e inesperado en la situación por medio de un Tratado de Asociación Económica, enteramente aparte, concertado entre El Salvador, Guatemala y Honduras, y firmado en febrero de 1960. Se cree que presiones externas procedentes de intereses en favor de una mayor libertad de las fuerzas de mercado en el programa de integración desempeñaron un papel importante en

la formulación del nuevo Tratado tripartito. De cualquier manera, es significativo que la negociación de este instrumento se realizara al margen de la CEPAL (3).

El Tratado tripartito presentaba tres diferencias fundamentales respecto al Tratado Multilateral de 1958. Primero, era mucho más avanzado, no sólo por el hecho de reducir de diez a cinco años el período de transición para llegar a una unión aduanera, sino también por acordar inmediatamente el comercio interno libre de toda restricción para todas las mercancías, con excepción de una lista de 56 productos. En el Tratado de 1958 se había dispuesto el libre comercio de 200 mercancías y dejaba todas las demás sujetas a negociación durante el período transitorio. La segunda diferencia fundamental fue la omisión en el Tratado tripartito de cualquier acuerdo para un desarrollo industrial coordinado que siguiera los lineamientos del convenio sobre "industrias de integración" antes mencionado. Por último, aún cuando el Tratado estaba teóricamente abierto a la participación de Costa Rica y Nicaragua, había alguna incertidumbre en cuanto a las condiciones en que esa participación podría llevarse a cabo.

Afortunadamente, con la ayuda de la CEPAL se pudo llegar a una fórmula de transacción entre los objetivos de los tratados multilateral y tripartito, y en diciembre de 1960 se firmó un nuevo Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en la ciudad de Managua. De acuerdo con la transacción, se aceptó en buena medida, aún cuando no totalmente, el ritmo acelerado del Tratado tripartito, pero se revivió la idea del desarrollo industrial coordinado. El Tratado de Managua disponía el libre comercio inmediato de todos los productos originados en la región, exceptuándose los que figuraban en una lista especial; esto significaba, de hecho, que casi el 50% del comercio intrarregional se liberaba sin más demora. Salvo algunas excepciones, el comercio de los productos excluidos se liberaría al finalizar un período de cinco años a partir de la entrada en vigencia del Tratado, esto es, para junio de 1966. Los firmantes del Tratado también se comprometían a crear una unión aduanera y adoptar un arancel externo común, como se estipulaba en el Convenio sobre Equiparación de 1959, pero sin especificar el plazo en que habría de llevarse esto a cabo.

El Tratado sancionaba en forma específica todas las disposiciones del Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración. Disponía también la creación de un Banco Centroamericano de Integración Económica que sirviera como instrumento de financiamiento y promoción del crecimiento económico integrado, sobre una base de equilibrio regional. El concepto de equilibrio regional iba de acuerdo con las ideas en que se fundaba el desarrollo coordinado de las industrias de integración. El capital inicial del Banco fue de 16 millones de dólares, escritos en partes iguales por los cuatro firmantes primeros: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

El Tratado de Managua creó un Consejo Económico Centroamericano, compuesto por los respectivos ministros de economía, con la encomienda de dirigir la integración de las economías centroamericanas y coordinar la política en materia económica de los Estados contratantes. La aplicación y la administración del Tratado se encomendaron a un Consejo Ejecutivo en el que cada Estado contratante está representado por un titular y un suplente. La Secretaría, con sede en la ciudad de Guatemala, está encabezada por un Secretario General nombrado por el Consejo Económico y que deberá desempeñar el cargo durante un período de tres años.

El Tratado de Managua fue ratificado un poco después por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y entró en vigor en junio de 1961. El que Costa Rica se mantuviera inicialmente al margen del Tratado de 1960 era consecuencia, en parte de su descontento por la forma en que se había negociado el Tratado tripartito anterior. Además, ese país desde hacía tiempo también había puesto en duda las ventajas que podría obtener de asociarse con los otros cuatro, siendo el de mayor ingreso de la región. Fue en julio de 1962 cuando Costa Rica finalmente aceptó las disposiciones del Tratado de Managua y del Convenio constitutivo del Banco Centroamericano.

El crecimiento del comercio regional en centroamérica, que partió de una base muy baja, se fue acelerando notablemente desde 1956. El comercio dentro del área, que llegaba a solo 8.3 millones de dolares en 1950, alcanzó un nivel de 105 millones en 1964; el comercio intrarregional ascendió en 1964 a más del 15% del comercio total, de los cinco países, frente a sólo un 3% en 1950. Durante los 8 años que finalizan con 1964, la tasa anual media de crecimiento del comercio intrarregional fue superior al 25% (4).

Puesto que el período de rápida expansión había comenzado ya antes de que se firmara el Tratado multilateral, es muy posible que los contactos resultantes de los estudios comerciales y las negociaciones que precedieron a la firma de los tratados de integración contribuyeran al incremento de los intercambios. De todos modos, es difícil decir hasta qué punto este aumento del comercio regional refleja factores que habrían entrado en juego aun en ausencia del programa de integración.

A mediados de 1965, el comercio interno libre comprendía el 85% de los rubros del arancel, y mucho de los restantes iban a ser liberados para mediados de 1966. También se había llegado a un acuerdo para la imposición de gravámenes uniformes a un 98% de rubros arancelarios. Sin embargo, los rubros restantes significaban aproximadamente el 30% de las importaciones totales y entre 25 y 45% de los ingresos aduaneros totales, según el país; y no se esperaba llegar a la consumación de la unión aduanera sino hasta 1970 (5).

Al mismo tiempo se progresó en cierta medida en la coordinación de la política económica de los países centroamericanos y se convino en llevar a cabo una programación coordinada de la actividad económica de la región. Esto implicaría, además de una programación total de la inversión pública, un esfuerzo de planificación menos general orientado a fomentar la inversión privada sobre una base regional.

En 1963 se dispuso la unificación de los incentivos fiscales a la industria en el área en un término de siete años. A partir del mes de octubre de 1961, se inició el funcionamiento de un sistema voluntario de compensaciones, que para 1963 sumaron 52.6 millones de dolares, o sea aproximadamente 80% del comercio intracentroamericano de mercancías. En febrero de 1964, los cinco bancos centrales firmaron el Acuerdo para el Establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana, con el objeto de promover la coordinación y armonización de las políticas monetarias, cambiarias y crediticias de sus países y de crear progresivamente la bases de su unión monetaria (6).

Si bien, el proceso de integración centroamericano fue promovido y auspiciado bajo los preceptos teóricos de la CEPAL, los países centroamericanos dieron un ejemplo novedoso al resto del mundo y a los propios teóricos, al haber conformado un mercado común que iba más allá de lo previsto. A mediados de la década de los años 60 había en el área un ambiente de optimismo, se pensaba que la integración se extendería progresivamente hacia otros campos (7).

Para ello se contaba también con mecanismos tales como: la elaboración de una tarifa externa común basada en la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA); el Instituto Centroamericano de Administración Pública (INCAP), cuya función reside en la preparación y el adiestramiento de funcionarios públicos a distinto nivel para la integración centroamericana; la ODECA, promotora de la creación del mercado común centroamericano, que continúa convocando a diferentes organismos nacionales con miras a adoptar una política común sobre materias específicas; el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICATI), que proporciona ayuda y asesoramiento técnico a las empresas industriales, sirve de enlace entre la tecnología moderna y su adaptación a las condiciones de centroamérica y ayuda a la captación de personal técnico calificado.

Con esta estructura el Mercado Común Centroamericano dio durante más de un quinquenio una de las mejores lecciones que recibió el mundo sobre cooperación económica y procesos de integración entre países subdesarrollados. El grupo técnico de la integración había creado una serie de instrumentos que sin los obstáculos del grupo político habría llenado las etapas que se propusieron para la integración económica. Desafortunadamente no ocurrió así, debido a la falta de voluntad política, complementada por las diferencias del nivel de desarrollo entre los países más

avanzados del grupo como El Salvador y Guatemala y los más pobres como Nicaragua y Honduras. Por lo mismo, se formo una ola creciente de conflictos que se agudizaron en la segunda mitad de la década de los 60, culminando con la expulsión de los campesinos salvadoreños indocumentados de Honduras y los compromisos contraídos por los gobiernos con sus pobladores, a quienes les crearon, al parecer, cierta aversión hacia sus vecinos, con la ayuda de los medios masivos de difusión.

A partir de 17 de julio de 1969 en que se suscitó el conflicto armado entre Honduras y El Salvador, el gobierno hondureño tomó una serie de medidas que de hecho lo retiraban del Mercado Común, aunque legal y técnicamente continuara en el mismo. Como resultado del abrupto cambio de gobierno en Honduras, en 1972 se iniciaron los contactos entre ambos países, lo cual revivió la función de los órganos comunitarios, pero para entonces, la situación general de centroamérica se había agravado y las presiones sociales crecían. Incluso en Costa Rica que tenía mayor estabilidad, las tasas de crecimiento económico estaban apenas al ritmo de la explosión demográfica. En diciembre de 1972 los órganos comunitarios resolvieron la creación de un Comité de Alto Nivel para estudiar la restructuración del Mercado Común. Mientras tanto, en Washington primero, después en México y Guatemala, se establecieron reuniones a nivel gubernamental para conciliar las diferencias de Honduras y El Salvador.

En 1975, los presidentes centroamericanos se reunieron en Nicaragua y como resultado del encuentro recomendaron a sus ministros de economía que en su próxima reunión definieran un programa para formular y poner en marcha proyectos multinacionales sobre agricultura, autoabastecimiento de alimentos, energéticos y una política exterior común.

Haciendo eco a ese llamado se convocó a la décima reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, la cual con la ayuda de la CEPAL, se propuso un programa sobre el establecimiento de una comisión centroamericana de energía y un grupo de asistencia técnica para dicha comisión; la creación de un fondo regional para transporte colectivo; la formación de una misión de fomento para la exploración y explotación petrolera y geotérmica, la evaluación de los recursos naturales energéticos, la determinación de las características de comercialización y transporte del petróleo crudo, la interconexión de los sistemas eléctricos, la normalización y armonización de las tarifas y electrificación rural y un plan maestro para el desarrollo energético.

Un mes después de la entrevista entre los mandatarios hondureño y salvadoreño, con el propósito de encontrar un camino hacia el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, el 23 de marzo de 1976, el Comité de Alto Nivel entregó a los presidentes centroamericanos un proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana. Los objetivos fundamentales de este proyecto perseguían la viabilidad, la participación de los cinco

países en el proceso integracionista de forma gradual y progresiva, ampliando la zona de libre comercio; el arancel centroamericano de importación; la consumación de la unión monetaria; modificaciones sustanciales a la política de desarrollo industrial y la liberación del comercio, buscando el desarrollo equilibrado de todos los países de la región.

La situación parecía marchar hacia el restablecimiento del proceso de la unidad centroamericana. Entre el 13 y 15 de mayo de 1976 se habían reunido los cancilleres de Honduras y El Salvador en Nueva Orleans, donde se consideró la mutua renuncia a las reclamaciones por daños y perjuicios y la conveniencia de apoyar decididamente las gestiones seguidas por ambos países para ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José en noviembre de 1969. Pero el 31 de julio siguiente sin causa justificada aparentemente, tropas salvadoreñas violaron el cese al fuego pactado en Guatemala, penetrando en territorio hondureño, lo cual provocó una reacción condenatoria de los círculos prointegracionistas.

Posteriormente se unieron diversos factores que también contribuirían a obstaculizar el proceso de integración centroamericano. Con la llegada al poder del Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua en 1979, y el distanciamiento de este último país con los Estados Unidos, particularmente con el gobierno del Presidente Reagan, desde 1981 en que el Mandatario Norteamericano asume el poder, la crisis centroamericana se agrava, y si bien, el espíritu de integración centroamericana no desaparece, es postergado.

La persistencia de la crisis centroamericana ha incidido considerablemente en el proceso de integración regional, a pesar de la gestión pacificadora de los Grupos Contadora y de Apoyo y de los compromisos asumidos por los gobiernos centroamericanos en Esquipulas el 7 de agosto de 1987, confirmados en Sapoá en marzo de 1988. Sin embargo, la intención de continuar consolidando este esquema sigue vigente. La falta de madurez política de los gobiernos en conflicto obstruye el proceso de integración, no obstante la simpatía manifiesta por continuar las negociaciones que revitalicen dicho proceso.

NOTAS Capítulo V

1. Tomado de Dell, Sidney, Experiencias de la Integración Económica de América Latina, op.cit. p.81.
2. Ibid p.82.
3. Dell, Sidney, Bloques de Comercio y Mercados Comunes, op.cit. p.232.
4. Dell, Sidney, Experiencias de la Integración Económica de América Latina, op.cit. p.89.
5. Ibid
6. Ibid p.93.
7. En Grunwald, Joseph, y ET. AL. La Integración Económica Latinoamericana y la Política de Estados Unidos, CEMLA Estudios, México, 1973, pp.54-56, los autores efectúan una interesante evaluación de los benéficos resultados iniciales del esquema de Integración Centroamericana, en especial en lo que se refiere al comercio, que según señalan las exportaciones intrazonales del MCCA se incrementaron de un 8% del total exportado en 1962 al 25% en 1968.

## CAPITULO VI

## VI. El Tratado de Montevideo de 1960

Conforme a lo ya expuesto, la CEPAL concibió la integración económica para continuar y profundizar la política de sustitución de importaciones mediante el estímulo a las industrias, sobre la base de permitirles el acceso a un mercado regional. Las economías de escala se lograrían porque los países complementarían sus respectivos mercados y así la sustitución de importaciones sería más eficiente. Según la idea de Wionczek(1), la integración tendría el propósito de elevar la sustitución a escala continental. Las negociaciones que condujeron en última instancia a que se firmara el Tratado de Montevideo, comenzaron con objetivos muy limitados en agosto de 1958, cuando se celebraron consultas entre expertos de cuatro países solamente: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Desde hacia algún tiempo estos países habían estado comerciando entre sí con bases preferenciales, y su comercio constituía de hecho la parte principal del comercio total dentro de la región, no obstante éste era mínimo.

El sistema comercial de estos países no se basaba en un régimen preferencial de aranceles, sino más bien en el uso de controles comerciales y cambiarios selectivos. El uso de controles en lugar de preferencias arancelarias para estimular el comercio recíproco en América del sur reflejaba en parte el hecho de que en muchos casos los aranceles habían dejado de desempeñar una función importante en la limitación de importaciones. En algunos países el que disminuyera la importancia de la protección arancelaria se debió a la pérdida de la eficacia de gravámenes con tasa fija como resultado de una rápida inflación. En otros, la rigidez de las cédulas o permisos de importación y la flexibilidad mucho mayor de las restricciones cuantitativas, indujo a los países a someterse a este último tipo de control.

La influencia del GATT también tuvo importancia en dos aspectos. Las nuevas preferencias arancelarias eran contrarias a los reglamentos del GATT y aun los países que no pertenecían a esa institución se encontraron con que sus limitaciones contractuales resultantes de acuerdos con países miembros del GATT, de fuera de América Latina, les impedían otorgar un tratamiento arancelario preferencial a sus vecinos. Al mismo tiempo durante el curso de las primeras negociaciones arancelarias de la postguerra, algunos países latinoamericanos, sobre todo Brasil, se quedaron en buena medida sin protección arancelaria y por lo tanto tuvieron que recurrir a todo tipo de controles comerciales y cambiarios cuando sus balanzas de pago comenzaron a verse presionadas.

Los convenios preferenciales de comercio así establecidos dentro del Grupo Sur de los países latinoamericanos no podían, por lo tanto, mantener su forma sólo mientras siguieran utilizándose las restricciones especiales al comercio y los pagos en que se sustentaban. Sin embargo, a partir de mediados de los años cincuenta, los países respectivos empezaron a reducir sus

controles comerciales y de pagos y ajustarlos a las prácticas de Estados Unidos y de Europa Occidental de acuerdo con las políticas que encontraban amplio apoyo en el campo internacional.

En gran medida, como resultado de la esa política comercial, los intercambios entre los países de América Latina comenzaron a disminuir. Las exportaciones interlatinoamericanas llegaron al punto más alto en términos relativos, en 1953, cuando alcanzaron el 12.1% de las exportaciones totales; para 1961 habían disminuido a escasamente el 7.1%. En 1955 se alcanzó el total más elevado de las exportaciones latinoamericanas, mientras que el comercio entre los países de la región disminuyó en más del 25%, de 1955 a 1961, y sus importaciones del resto del mundo aumentaron en más del 20%(2). Llama la atención que casi toda la disminución del comercio regional se concentró entre los países que más tarde se unieron en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y en particular entre cuatro países del sur: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

La severa disminución del comercio intraregional cuando las exportaciones procedentes del resto del mundo estaban aumentando, fue reflejo del abandono progresivo de los instrumentos con que los países latinoamericanos habían establecido preferencias a favor de sus vecinos durante los primeros años de postguerra. También resulta significativo que los productos alimenticios por sí solos absorbieran 160 millones de dólares de la disminución total de 200 millones en el comercio regional de América Latina entre 1951 y 1961, mientras que el valor de las importaciones de productos alimenticios procedentes de países desarrollados, incluyendo importaciones realizadas de conformidad con programas con colocación de excedentes, se mantuviera aproximadamente al mismo nivel (3).

Por consiguiente, surgió la pregunta de cuál podría ser la forma de conservar los canales comerciales que se habían desarrollado bajo el sistema anterior de controles discriminatorios de importaciones y cambios. Así, la búsqueda práctica de un medio inmediato para restaurar el flujo comercial entre los cuatro países sudamericanos coincidió con el intento, en un plano más amplio y con objetivos de mayor alcance, de conseguir un grado mayor de cooperación económica e incluso de integración, dentro de América Latina en conjunto. Además resultó natural que estas dos series de objetivos se unieran y que se persiguiera una base común entre ellos.

El primer paso formal con miras al establecimiento de un Área de integración a nivel latinoamericano lo dio el Comité de Comercio de la CEPAL en su resolución III del 28 de noviembre de 1956, por la cual se convocó a un grupo de expertos para que estudiaran los informes presentados para posibilitar un mercado común regional. Dicho grupo, basándose en el diferente grado de desarrollo de los países del área, debía pronunciarse a favor ó en contra de un mercado común latinoamericano, y en caso afirmativo debía determinar las metas a lograr y los procedimientos a seguir.

En 1957, durante el séptimo período de sesiones de la CEPAL celebrado en La Paz, y en la Conferencia Económica de la OEA que tuvo lugar en Buenos Aires, la iniciativa recibió una favorable acogida y, particularmente en la segunda, se aprobaron resoluciones tendientes a la constitución de un mercado común latinoamericano que llevara a cabo políticas integrativas de alcance suprarregional.

La primera reunión de un grupo de expertos con este motivo se celebró en Santiago de Chile en febrero de 1958. En ella se establecieron bases generales para constituir una zona de libre comercio en América Latina. Estas bases serían consultadas con los gobiernos de la región y dadas a conocer a la opinión pública. Entre los principios de mayor importancia figuraron fundamentalmente el resguardo y garantía de mayor desarrollo relativo de la zona para lograr una productividad equitativa, y aquellos que se refieren al carácter progresivo que deberían llevar a la zona hacia un mercado común. Estos principios fueron complementados con disposiciones diversas sobre el establecimiento de un régimen multilateral de pagos; de acuerdos de complementación; de mecanismos de financiamiento a largo plazo; de cláusulas de salvaguardia; de coordinación de políticas comerciales y otras medidas que aseguraran la dinámica del área de libre comercio.

En el orden institucional esta reunión recomendó crear un organismo de tipo consultivo intergubernamental. Un año después, en febrero de 1959, un Grupo de expertos se reunió por segunda vez, en México, obteniendo como resultado un proyecto más completo para la creación de una zona de libre comercio, con las opiniones y sugerencias de diversos sectores latinoamericanos. En la reunión del Comité de Comercio de la CEPAL de mayo de 1959, en Panamá, se dió a conocer el proyecto del grupo de expertos en forma oficial, de donde se derivó una conferencia a nivel gubernamental para que lo estudiara y elaborara definitivamente. En septiembre de 1959 y en febrero 1960 se reunió la Conferencia Intergubernamental para el establecimiento de la zona de libre comercio.

Paralelamente, en una reunión de expertos de los cuatro países del sur, celebrada en abril de 1959 para estudiar un proyecto de Acuerdo, se apuntó que, aparte de los objetivos inmediatos de resolver los problemas comerciales apremiantes que habían surgido entre los países sudamericanos, el proyecto de Acuerdo sería el punto de partida para las discusiones de otro proyecto más amplio, en las cuales se estimaba ampliamente conveniente la participación de todos los países latinoamericanos.

En reuniones posteriores efectuadas en 1959, se tomaron decisiones para ampliar el proyecto de acuerdo original a fin de que incluyera disposiciones relativas a los objetivos más permanentes de los países participantes. El comercio existente entre los países del grupo meridional se componía en gran medida de productos primarios, mientras que el mayor potencial para la

cooperación económica probablemente descansaría, como ya se señaló, en el desarrollo de industrias creadas tomando como base el acceso a mercados regionales. Por lo tanto, fue necesario fusionar la conservación del mercado existente con la adopción de medidas para el desarrollo de nuevos tipos de comercio especialmente de bienes industriales.

Las negociaciones posteriores se extendieron a la participación de Bolivia, Paraguay y Perú y la llegada de México durante las últimas etapas, misma que permitió disipar el recelo de que los países del sur podrían crear un grupo económico exclusivo que perjudicara los intereses de América Latina en conjunto. Los países centroamericanos se mantuvieron al margen porque consideraban necesario llevar adelante con vigor sus propios planes de integración subregional, a fin de sentirse lo bastante fuertes para ser frente a los países más grandes del sur dentro de una sola agrupación. Colombia y Ecuador dudaron en unirse, y Venezuela permaneció al margen, en parte por su posición especial de fuerza vinculada a las exportaciones petroleras y en parte por la sobrevaluación de su moneda en términos de casi todo lo que no fuera petróleo.

Estos diversos titubeos impidieron que los países anteriores participaran en la elaboración del Tratado de Montevideo, pero no eliminaron la posibilidad de que se adhirieran posteriormente. En el sentido de solidaridad regional, fue lo bastante fuerte para que los firmantes originales estipularan, en el Artículo 58, que el Tratado permanecería abierto a los otros estados latinoamericanos mediante el mero hecho de depositar el instrumento pertinente de adhesión. A este respecto, el Tratado de Montevideo contrasta notablemente con el Tratado de Roma, donde la adhesión requiere negociaciones prolongadas y difíciles(4).

En febrero de 1960 los representantes de los gobiernos de Argentina, Brasil, México, Chile, Perú, Uruguay y Paraguay, firmaron el Tratado de Montevideo, depositando posteriormente sus ratificaciones y poniéndolo en vigor en julio de 1961. Colombia y Ecuador se adhirieron en septiembre y noviembre de 1961, respectivamente, Venezuela en agosto de 1966 y Bolivia, que tomó parte en las negociaciones para su formación, no lo firmó sino hasta febrero de 1967.

Los gobiernos firmantes expresaron su determinación de "preservar en sus esfuerzos tendientes al establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano, y el de aunar esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de sus economías, basadas en una efectiva reciprocidad de beneficios"(5). El Tratado que estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), con sede en Montevideo, estipula el establecimiento de una zona de libre comercio, cuyos miembros se propusieron eliminar para lo esencial de su comercio recíproco, los gravámenes y las restricciones de todo orden, sin

embargo no se propusieron formalmente unificar sus aranceles frente al mundo exterior como lo hacen los miembros de una unión aduanera.

La eliminación de las barreras arancelarias internas debería haberse logrado gradualmente durante un periodo de 12 años, esto es, para 1973. Con este fin se realizaron negociaciones anuales para reducir los derechos aduaneros impuestos por cada país a las importaciones procedentes del resto del grupo. Esas reducciones deberían equivaler anualmente a no menos del 8% de la media ponderada de los gravámenes aplicables a terceros países; también se negociarían reducciones correspondientes a las restricciones no arancelarias. Cada país debería reunir sus concesiones en una lista nacional que debería publicarse el 10. de noviembre de cada año y entrar en vigor a partir del 10. de enero del año siguiente(6).

Las concesiones publicadas en las listas nacionales podrían retirarse por medio de negociaciones entre los países miembros, pero mediante el otorgamiento de una compensación adecuada y también podrían suspenderse de conformidad con lo dispuesto en las diversas cláusulas de salvaguardia. A fin de dar mayor carácter definitivo a las concesiones otorgadas, el Tratado estipula el establecimiento de una lista común. Esta se compone de todos aquellos productos sobre los cuales los miembros de la ALALC acuerdan eliminar íntegramente, para el comercio intrazonal, gravámenes y otras restricciones dentro del periodo de transición de 12 años. Con ese fin, se dispuso la celebración de negociaciones cada tres años entre los miembros de la ALALC, o sea durante el tercero, sexto, noveno y decimosegundo año a partir de la fecha de entrada en vigencia del Tratado de Montevideo(7).

Los artículos que se incluían en la lista común para fines del primer trienio deberían constituir el 25% del comercio entre los países participantes durante ese periodo, y esta proporción debería subir a 50% para fines del segundo trienio y a 75% para fines del tercero. Al finalizar el periodo de transición de 12 años, la lista común de artículos libres de restricciones debería estar constituida por "lo esencial" de ese comercio entre los miembros de la ALALC. "La inclusión" de productos en la lista común sería definitiva y las concesiones otorgadas sobre tales productos "irrevocables", con excepción de los casos previstos en las cláusulas de salvaguardia (8).

El Tratado de Montevideo estipula la aplicación inmediata del tratamiento incondicional de la nación más favorecida a los bienes de cada parte contratante en el territorio de otros. Además, se señala que los productos de cada país miembro deberán recibir tratamiento nacional -esto es, el mismo tratamiento que reciben los productos internos en los territorios de otros países participantes con respecto a impuestos, tasas y otros gravámenes internos, y deberán disfrutar de libertad de tránsito a través de los territorios de los Estados miembros respectivos.

Sin embargo, se hacen excepciones a la aplicación del tratamiento de la nación más favorecida en beneficio de países de menor desarrollo económico relativo, como se explica más adelante, y con respecto a ventajas especiales otorgadas por cualquier Parte Contratante en su comercio limítrofe, ya sea con países de la ALALC o con otros. El Tratado especifica que la negociación de las Listas Nacionales y Común deberá hacerse "sobre la base de reciprocidad de concesiones". Esta reciprocidad habría de definirse en términos de "la expectativa de corrientes crecientes de comercio entre cada Parte Contratante y el conjunto de las demás, con respecto a los productos que figuren en el programa de liberación y a los que se incorporen posteriormente"(9).

Para los casos en que no se logre la reciprocidad, el Tratado prevé lo siguiente: "Si como consecuencia de las concesiones otorgadas se produjeren desventajas acentuadas y persistentes en el comercio de los productos incorporales al programa de liberación, entre una Parte Contratante y el conjunto de las demás, la corrección de dichas desventajas será objeto de examen por las Partes contratantes, a solicitud de la Parte Contratante afectada, con el fin de adoptar medidas adecuadas de carácter no restrictivo, para impulsar el intercambio comercial a los más altos niveles"(10).

Como se verá más adelante, la interpretación del principio de reciprocidad origina graves problemas para todo el programa de liberación proyectado de conformidad con el Tratado de Montevideo.

## 6.1 El Alcance de la Liberación

Una de las cuestiones más importantes que implica la interpretación del Tratado de Montevideo se refiere al grado en que el Tratado tiene la finalidad de conducir a la liberación, no sólo del comercio existente sino también del comercio de todos los productos, hayan sido intercambiados o no en el pasado por los países miembros. El Artículo 14 expone ambos objetivos; declara que las Partes Contratantes no sólo procurarán incorporar en las Listas Nacionales el mayor número de productos posible que ya "sean objeto de comercio entre las Partes contratantes", sino también "agregar a esas Listas un número creciente de productos que aún no formen parte del comercio recíproco". Ahora bien, la importancia de este artículo debe verse a la luz de las normas que regían la reducción de gravámenes que debería tener lugar cada año como resultado de las negociaciones entre las Partes Contratantes.

El método para calcular la reducción de 8% de la media ponderada de los gravámenes se señaló en el Protocolo No. 1 del Tratado. Según este protocolo, los productos que deberían tomarse en cuenta para calcular la reducción en la tasa porcentual arancelaria anual incluían: "los productos originarios del

territorio de las demás Partes contratantes importados de la Zona en el trienio anterior y los nuevos productos que sean incluidos en la respectiva Lista Nacional como resultado de negociaciones" (11).

En otras palabras, los productos que habrían de incluirse en el cálculo serían los que fueran objeto de transacción comercial entre los países latinoamericanos, junto con cualesquiera otros que pudieran añadirse a la Lista Nacional como resultado de negociaciones. La inclusión de productos no importados de países latinoamericanos en el pasado quedaba enteramente a discreción de cada país miembro, parecía ser que los requisitos mínimos del Tratado podían satisfacerse simplemente con la liberación del comercio existente. Ningún país se vería obligado a reducir los derechos de importación de productos determinados, siempre y cuando estos derechos fueran tan altos (o las restricciones cuantitativas fueran tan estrictas) que excluyeran todas las importaciones de esos productos desde fuentes latinoamericanas.

Si fuera a interpretarse el Tratado de manera tan restrictiva como la enunciada, su importancia se reduciría mucho. En verdad si tal fuera el caso, es difícil considerar que este instrumento pudiera haber pretendido el establecimiento de una zona de libre comercio. Para ilustrar esta situación, podría concebirse el caso hipotético de que un país antes de entrar en una Zona de Libre Comercio, importara sólo un producto determinado de otros miembros de la región a causa de una prohibición absoluta establecida por sobre todas las demás importaciones. Este país podría cumplir totalmente con sus obligaciones, de acuerdo con la fórmula arriba descrita, nada más con liberar sus importaciones de todo tipo de restricciones arancelarias y no arancelarias, al tiempo que mantendría prohibidas todas las demás importaciones. Esta interpretación sin embargo, iría obviamente en contra de la idea y los propósitos en que se basa el Tratado.

En realidad, no es el comercio tradicional de productos primarios el que probablemente habría de producir las mayores ventajas a los países latinoamericanos al reducir entre sí sus restricciones arancelarias. Para que el Tratado de Montevideo hubiera aportado una contribución al desarrollo de América Latina, necesitaría haber fomentado una expansión en el comercio de artículos semielaborados y manufacturas terminadas, y posibilitado la creación de incentivos para el establecimiento de nuevas industrias que pudieran contar con acceso a todo el mercado latinoamericano y no simplemente al mercado de un solo país.

En el Tratado de Roma y la Convención de Estocolmo, se señaló que la agricultura estaría sujeta a un tratamiento muy diferente de la industria. En el Tratado de Montevideo ocurrió lo mismo. Durante las negociaciones que precedieron a su aprobación, se apuntó en América Latina que la agricultura debía experimentar cambios profundos antes de que pudiera enfrentarse a las presiones de la competencia regional. Se reconoció que no podía esperarse

que las fuerzas del mercado operaran de manera beneficiosa en un medio esencialmente hostil a la empresa, como lo es, por lo general el sector de la agricultura de subsistencia.

Por lo tanto, el Tratado de Montevideo estipuló un tratamiento especial para la agricultura. Los países participantes procurarían coordinar sus políticas de desarrollo agrícola y de intercambio de productos agropecuarios y tratarían de ampliar su comercio mutuo en productos del campo. Esto se debía realizar "sin desarticular las producciones habituales de cada parte contratante". Por consiguiente, durante este período de transición, los países participantes podían limitar sus importaciones de productos agrícolas al volumen necesario para cubrir el déficit entre la producción interna y el consumo y, con este fin, adoptar medidas encaminadas a nivelar los precios de los productos importados y nacionales.

Cuando el GATT estaba examinando el Tratado de Montevideo se preguntó a los miembros de la ALALC si darían prioridad a las importaciones de productos agrícolas procedentes de otros miembros de la ALALC, aun cuando los precios de los artículos fueran más bajos en terceros países. La respuesta fue negativa incondicional. Así pues, se consideró que el otorgamiento de prioridad a las importaciones desde fuentes de la ALALC dependía de que pudieran hacer frente a la competencia de precios de terceros países. Uno de los preceptos más importantes contempló el Tratado de Montevideo, se refiere a la autorización en la negociación de acuerdos orientados a la promoción del desarrollo industrial sobre la base de una coordinación regional. El preámbulo del Tratado de Montevideo de 1960 señalaba que los países participantes se hallarían "animados del propósito de aunar esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de sus economías, basadas en una efectiva reciprocidad de beneficios" (12).

Para alcanzar esta finalidad, el Tratado estipulaba que los gobiernos participantes debían coordinar sus políticas de desarrollo industrial y fomentar la negociación de acuerdos entre los representantes de sectores industriales determinados. El Tratado no especificaba el alcance o contenido de estos acuerdos, por lo que había lugar para que variaran considerablemente los procedimientos utilizados en cada caso. En algunas industrias podían cubrirse, según se señaló, las etapas preliminares del proceso manufacturero en un área y las últimas en otra. Ahí donde dos o más países pudieran tener plantas de producción de una misma industria, los acuerdos regionales podían adoptar la forma de convenios de especialización e intercambio entre países. Estos convenios permitirían que la industria se complementara sobre una base regional, debiendo resumir la forma de protocolos anexos al Tratado de Montevideo y entrar en vigor después de que las partes contratantes hubieran determinado su compatibilidad con los términos del Tratado.

## 6.2 Países de Menor Desarrollo Relativo

Las medidas especiales anunciadas en el capítulo VIII del Tratado de Montevideo, donde se concedía tratamiento especial a los países relativamente menos desarrollados dentro de la Asociación de Libre Comercio, presentan un interés particular. El Protocolo No.5 del Tratado estipulaba que este tratamiento se extendería a Bolivia y a Paraguay. Además, dentro de su primer período de Sesiones celebrado en julio de 1961, la Conferencia de las partes contratantes aprobó la extensión del tratamiento especial a Ecuador como país de menor desarrollo económico relativo.

De acuerdo con las medidas favorables enumeradas en el artículo 32 del Tratado, un país de menor desarrollo económico relativo en la ALALC podía recibir concesiones preferenciales de otros países miembros con objeto de estimular la iniciación o expansión de determinadas actividades productivas. En otras palabras, se creó un sistema preferencial dentro de otro sistema preferencial, y los países de menor desarrollo económico relativo se beneficiarían de una preferencia doble, mientras los miembros ordinarios sólo obtendrían las preferencias normales que estipulaba el Tratado. A los países de menor desarrollo económico relativo se les autorizó a reducir sus gravámenes de importación y otras restricciones comerciales con menor rapidez de la exigida a las partes del Tratado; y también podían adoptar medidas para corregir una balanza de pagos desfavorable, sujetándose a las limitaciones y controles menores que los dispuestos, con carácter más general, en las cláusulas de salvaguardia del Tratado aplicables a los otros miembros.

Además, se admitía que un país de menor desarrollo económico relativo podía aplicar medidas no discriminatorias y adecuadas para proteger la producción interna de artículos incluidos en el programa de liberalización que fueran de importancia esencial para su desarrollo económico, siempre y cuando, ello "no signifique una reducción de su consumo habitual". Por último el Tratado establecía que los países del ALALC debían realizar gestiones colectivas con el fin de apoyar y promover, tanto fuera como dentro de la zona, medidas de carácter financiero y técnico a favor de los países miembros de menor desarrollo económico relativo, con miras a ampliar las actividades productivas existentes o a fomentar nuevas actividades, "especialmente las que tengan por objeto la industrialización de sus materias primas"(13).

## 6.3 Cláusulas de Salvaguardia

Cualquier país de la ALALC cuya producción, comercio o balanza de pagos se vieran afectados en forma adversa por concesiones otorgadas de conformidad con el Tratado de Montevideo de 1960, podían tratar de corregir esta situación acogiéndose a

las cláusulas de salvaguardia del Tratado. De acuerdo con este principio, si un país participante sufría "desventajas acentuadas y persistentes" en virtud de concesiones otorgadas a otros miembros de la ALALC, podía solicitar que las otras partes contratantes consideraran la adopción de medidas adecuadas de carácter no restrictivo "para impulsar el intercambio comercial a los más altos niveles posibles". También se podía solicitar una acción similar si se presentaba este tipo de desventajas por otras razones que no fueran el otorgamiento de concesiones conforme al Tratado.

En estos casos se hizo hincapié en el carácter "no restrictivo" de las medidas proyectadas para restaurar un equilibrio apropiado de ventajas entre los miembros de la ALALC. Sin embargo, si estas medidas resultaran insuficientes para evitar los efectos adversos sobre la producción o sobre la balanza de pagos de un país miembro, la parte afectada podría recibir autorización de otros miembros para imponer transitoriamente restricciones no discriminatorias a las importaciones de mercancías de las Listas Nacionales o incluso de la Lista Común. No obstante, estas restricciones no debían reducir el nivel de "consumo habitual" en el país importador.

En los casos de emergencia, los países miembros no tenían que esperar la autorización específica de las Partes Contratantes de la ALALC para implantar las restricciones no discriminatorias necesarias. Sin embargo, en esos casos la información sobre las restricciones aplicadas debía comunicarse inmediatamente al Comité Ejecutivo Permanente, el cual "si lo juzgase necesario, convocará a sesiones extraordinarias" del órgano supremo de la ALALC: La Conferencia de las Partes Contratantes. Además, si las restricciones especiales seguían vigentes durante más de un año, el Comité Ejecutivo Permanente, ya sea por iniciativa propia o a petición de cualquier miembro, podía proponer a la Conferencia "la iniciación inmediata de negociaciones, a fin de procurar la eliminación de las restricciones adoptadas"(14).

#### 6.4 Instituciones

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio adoptó personalidad jurídica con capacidad de contratar, adquirir bienes y disponer de ellos, demandar en juicio y conservar fondos en cualquier moneda y hacer las transferencias necesarias. El órgano máximo de la ALALC era la Conferencia de las Partes Contratantes. Correspondía a la Conferencia promover el cumplimiento de las disposiciones del Tratado de Montevideo, e incluso promover las negociaciones periódicas por éste estipuladas, aprobar el Comité Ejecutivo Permanente y establecer su reglamento.

La Conferencia debía reunirse en sesiones ordinarias una vez al año, y para sus decisiones requería de la presencia de las dos terceras partes de sus miembros. Con ciertas excepciones, el

Tratado dispuso que durante los primeros dos años de vigencia, las decisiones de la Conferencia debían adoptarse con el voto afirmativo de por lo menos dos tercios de las Partes Contratantes, mientras no se emitiera algún voto en contra.

Sin duda, se esperaba prescindir de la cláusula de veto en un campo cada vez mayor de decisiones como ocurría en la Comunidad Económica Europea. No obstante, a fines de 1963 se decidió mantener el sistema existente de votación incluida la cláusula de veto. Si bien se dispuso al mismo tiempo que las Partes Contratantes debían llegar a un acuerdo sobre casos en que no se aplicara el veto, no se estipuló un límite de tiempo para este acuerdo, y desde luego, cualquier decisión al respecto estaría también sujeta al veto.

El Comité Ejecutivo Permanente era el órgano de la ALALC encargado de velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado de Montevideo. El Comité tenía diversas atribuciones de carácter ejecutivo, incluyendo la convocación de la Conferencia; la preparación de programas de trabajo, proyectos de presupuesto y estudios de diversos tipos; la elaboración de un informe anual sobre sus actividades y sobre los resultados de la aplicación del Tratado, que debía presentar a la Conferencia, sometiendo también a ésta las observaciones que considerara apropiadas para la aplicación eficaz del Tratado. Asimismo, el Comité representó a la ALALC en sus negociaciones con terceros países y con organismos y entidades internacionales, así como en contratos y otros instrumentos de derecho público y privado.

El Comité Ejecutivo Permanente podía solicitar el asesoramiento técnico y la colaboración de personas e instituciones nacionales e internacionales. A este respecto, se concedía una posición especial a las Secretarías de la CEPAL y del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos. El Protocolo No. 3 estipulaba que los representantes de estas dos Secretarías deberían asistir a las reuniones del Comité Ejecutivo Permanente cuando, a juicio de éste, los asuntos que estuvieran en estudio fueran de carácter técnico. El Comité Ejecutivo Permanente tenía una Secretaría dirigida por un Secretario Ejecutivo, al cual elegía una conferencia para el desempeño de su cargo renovable por un plazo de un año. El Secretario Ejecutivo debía asistir a las reuniones plenarios del Comité, sin derecho a voto, actuando también como Secretario General de la Conferencia. El Secretario Ejecutivo y el personal de la Secretaría eran funcionarios internacionales y no debían solicitar ni recibir instrucciones de ningún gobierno ni de otras entidades internacionales(15).

## NOTAS Capítulo VI

1. Wionczek, Miguel S. *Integración de América Latina Experiencias y Perspectivas*, op.cit. p.28.
2. Grunwald, Joseph, *La Integración Económica Latinoamericana y la Política de Estados Unidos*, op.cit. p.55.
3. Ibid
4. Al respecto en Shepard B. Clough. *Historia Económica de Europa. El desarrollo Económico de la Civilización Occidental*, ED. Omega, México, 1980, p.220, se hace una amplia revisión sobre el proceso de adhesión a la Comunidad Económica Europea.
5. Cita tomada de Dell, Sidney, *Experiencias de la Integración Económica en América Latina*, op.cit. p.59.
6. Ibid p.60.
7. Ibid p.60-66.
8. Los problemas que surgen con la lista común se plantean más adelante.
9. Dell, Sidney, *Experiencias de la Integración Económica en América Latina*, op.cit. p.62
10. Ibid.
11. Ibid p.63.
12. Wionczek, Miguel S. *Integración de América Latina Experiencias y Perspectivas*, op.cit. p.126.
13. Dell, Sidney, *Experiencias de la Integración Económica en América Latina*, op.cit p.67.
14. Artículo 26 del Tratado de Montevideo de 1960.

## CAPITULO VII

## VII Evolución de los compromisos contraídos en el Tratado de Montevideo de 1960.

Después de entrar en vigor el Tratado de Montevideo, los países de la ALALC iniciaron con cierto éxito la reducción de aranceles. Del 24 de julio al 12 de Agosto de 1961 se llevó a cabo la primera serie de negociaciones en Montevideo; la segunda en la ciudad de México, del 27 de Agosto al 21 de noviembre de 1962; la tercera, nuevamente en Montevideo, del 5 de octubre al 5 de noviembre de 1963 y una cuarta del 20 de octubre al 11 de diciembre de 1964. Durante las dos primeras series de negociaciones, fueron otorgadas en total 7593 concesiones arancelarias. Se calculó que las reducciones arancelarias representaban aproximadamente un promedio de 25% en las primeras negociaciones y de un 15% en la segunda serie, ambos muy por encima del 8% estipulado en el Tratado. En las otras dos series de negociaciones, el número de concesiones adicionales se redujo en forma considerable: 655 en la tercera y 307 en la cuarta. Esta reducción reflejaba la existencia de dificultades crecientes dentro de la ALALC y de hecho, las concesiones fáciles, ya se habían realizado.

Al finalizar la tercera serie de negociaciones en 1963, las concesiones mutuas otorgadas de la fecha en que se firmó el Tratado se distribuían de la siguiente forma: más del 50% de las concesiones correspondientes a las tres primeras series fueron otorgadas a Ecuador, Brasil y Argentina. Sin embargo, el número de concesiones no determinó en sí las oportunidades de mercado proporcionadas a los otros miembros. Mucho dependió de la importancia de los diferentes artículos dentro de las importaciones de los países asociados y del grado en que se otorgaron las preferencias con respecto a cada uno de ellos. Además, en algunos casos el valor de las concesiones arancelarias quedó limitado por la aplicación de otras restricciones, sobre todo de permisos de importación.

A fines de 1963, Colombia y México solicitaban permisos para el 22% y el 7% respectivamente, de los artículos incluidos en las Listas Nacionales, pero estaban prescindiendo de este requisito de acuerdo con la decisión de la ALALC. Es indudable que la recuperación del comercio regional tanto en términos absolutos como relativos, después del Tratado de Montevideo, reflejaba al menos en cierta medida el impulso proporcionado por este mecanismo.

El comercio entre los países de la ALALC se recuperó desde un punto mínimo de 299 millones de dólares en 1961, hasta alcanzar 558 millones en 1964; la participación de este comercio en total general aumentó también de 6% en 1961 a un 10% en 1964. Sin embargo, el aumento habido en el comercio se distribuyó en forma desigual. Argentina que había proporcionado la tercera parte de las exportaciones intrarregionales de la ALALC en 1961, representó casi la mitad del incremento total de las exportaciones regionales entre 1961 y 1964. La mayor parte del aumento restante

lo registraron Brasil, México, Perú, y en menor grado Chile. Aún cuando los demás países vieron acrecentadas sus exportaciones, estos aumentos fueron muy pequeños en términos absolutos(1).

La expansión comercial también era desequilibrada, en el sentido de que se componía casi enteramente de productos primarios tradicionales. Por ejemplo, en el caso de Argentina, cerca del 90% de sus exportaciones a los países de la ALALC consistía en materias primas tradicionales enviadas a mercados también tradicionales, y en buena parte, el resto eran ventas de mercancías tradicionales en nuevos mercados dentro de la ALALC. En las importaciones hechas por Argentina desde la zona, la participación de los productos tradicionales procedentes de proveedores tradicionales fue aún mayor, 96.5% en 1964.

Es así que, aun cuando gran parte de la actividad promovida por el Tratado no hizo más que fortalecer los canales del comercio ya existente, las concesiones comerciales mutuas comenzaban a abrir el comercio hacia algunos cauces de potencial importancia. A este respecto el crecimiento del comercio mexicano con los miembros de la ALALC es digno de notarse, pues se compuso casi en su totalidad de productos hasta ese momento no intercambiados entre México y otros países latinoamericanos.

Es de destacarse que con los compromisos adquiridos en el Tratado de Montevideo, cuando los diferentes países de la región se vieron obligados a ensanchar restricciones a la importación para proteger sus mercados internos, procuraron eximir de ese régimen al comercio con los países latinoamericanos durante los primeros años de funcionamiento de la ALALC. Por ejemplo, Colombia, Ecuador y México estuvieron entre los países que permitieron importaciones de la ALALC sin imponer ciertos tipos de prohibiciones o permisos aplicados por ellos a otros países. Cuando Brasil introdujo en el depósito de importación un requisito que implicaba la compra de pagarés a 150 días del Banco de Brasil, equivalentes a un porcentaje del valor de las importaciones deseadas, las compras que se hicieron a los países de la ALALC quedaron exentas.

Por otro lado, en mayo de 1963 el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC tuvo que reunirse para estudiar la implantación por Uruguay de un recargo del 20% a las importaciones, que contemplaba también depósitos previos de 200% a la importación de determinados productos. El Comité consideró que no eximir a las importaciones procedentes de los países de la ALALC de las dos medidas nuevas adoptadas por Uruguay, sería un hecho contrario al espíritu del Tratado de Montevideo. El Comité también objetó que Uruguay no hubiera comunicado a tiempo la lista de productos sobre los cuales había reducido los derechos de importación para los países de la ALALC, así como tampoco la suspensión temporal de la importación del azúcar crudo de Brasil y de Perú. Posteriormente se anunció que el gobierno de Uruguay

había aprobado un decreto liberando las importaciones procedentes de los miembros de la ALALC de los nuevos gravámenes que había impuesto.

Si bien, la mayor parte del comercio entre los países de la ALALC siguió componiéndose de productos agrícolas y minerales tradicionales, y el crecimiento del intercambio de manufacturas fue decepcionante por su lentitud, algunas empresas, en especial las extranjeras, se dieron cuenta de las oportunidades económicas proporcionadas por las nuevas preferencias regionales. Por ejemplo, en noviembre de 1962, la Volkswagen de Brasil, anunció que enviaría refacciones a los representantes de Volkswagen en otros países miembros de la ALALC como Argentina. Normalmente este tipo de comercio no habría sido redituable sobre todo porque, de hecho, el costo de los fletes entre Santos, Brasil, y Buenos Aires era superior al existente entre Alemania Occidental y la capital argentina(2).

Las preferencias resultantes de las concesiones otorgadas bajo el Tratado de Montevideo estimularon el interés por la utilización de partes manufacturadas en Brasil. El mismo factor determinó un pedido análogo de refacciones hecho por Paraguay. Ambos se llevaron a cabo bajo las preferencias otorgadas por la ALALC. Otras compañías internacionales dictaron nuevas disposiciones para aprovechar las oportunidades ofrecidas por la ampliación del mercado, establecieron cadenas distribuidoras continentales, y en algunos casos, crearon nuevas plantas o ampliaron la capacidad de las existentes.

Durante su tercer período de sesiones, los países de la ALALC decidieron que las primeras negociaciones trienales para el establecimiento de una lista común debían comenzar en mayo de 1964. Acordaron también que la inclusión de una lista común obligaría a cada una de las Partes Contratantes a eliminar totalmente los gravámenes y toda clase de restricciones que incidieran sobre estos productos para julio de 1973, empero, no había obligación de reducir en forma alguna los derechos o restricciones antes de esta fecha. Esta decisión suscitó graves problemas, pues los países se vieron tentados a posponer hasta el último momento las reducciones de los derechos sobre los artículos que aparecían en la lista común, pero no en sus listas nacionales respectivas.

Conforme al carácter irrevocable de los productos incluidos en la lista común, los problemas suscitados con el establecimiento de una lista de ese tipo sirvieron de base para las negociaciones realizadas en 1964. La mayoría de los productos del comercio entre los países de la ALALC fueron materias primas o artículos con un grado rudimentario de elaboración, incluso los otros productos, del 17% restante fueron en su mayoría materias primas y manufacturas elementales.

De esta forma, los acontecimientos que surgieron a la firma del Tratado de Montevideo reflejaban la oposición de

tendencias en la ALALC. Por un lado estaba el reconocimiento de que la ALALC no había hecho lo suficiente por la integración, que había de esforzarse en reducir disparidades en los aranceles externos y progresar en el sentido de hacer comunes a todos los márgenes de preferencia y las políticas económicas, fiscales y comerciales y de establecer una planificación conjunta e instituciones más poderosas.

De otra parte, la ALALC tenía dificultades hasta para lograr los objetivos limitados de desgravación arancelaria previstos en el Tratado, y sólo se pudo llegar a un acuerdo sobre la primera etapa de la lista común, eliminando el carácter incondicional del compromiso de liberar las importaciones de productos agrícolas para 1973. En parte, los problemas suscitados en las negociaciones sobre derechos arancelarios eran en sí, consecuencia de no haberse logrado progresar en otras direcciones, de manera que algunos países comenzaron a promover que las reducciones subsiguientes en los aranceles fueran condicionadas a medidas paralelas en otras partes del programa de integración.

En 1964 se negoció la primera parte de la lista común, de acuerdo con lo establecido, sin embargo hasta finales de 1968 los miembros no habían logrado convenir en la segunda parte, en la que se comprometían a eliminar los derechos aduaneros. Para 1969 aun estaba pendiente de cumplimiento la segunda fracción que debía haber quedado integrada desde 1967, por lo cual el establecimiento de la zona de libre comercio se pospuso de 1973 a 1980 con base en el Protocolo de Caracas.

En 1965 se hizo notar que la ALALC carecía de un poder ejecutivo a nivel ministerial, por lo cual se creó el Consejo de Ministros, al cual se le atribuyó la facultad de adoptar decisiones políticas de alto nivel. La lentitud del proceso respecto a los objetivos establecidos en el Tratado, fue atribuida a la falta de un grupo a nivel ministerial que tomara decisiones rápidas; a la existencia de fuertes déficits en la balanza comercial de los países miembros y a la desconfianza de los estados grandes a los medianos y viceversa.

Ante esta situación que denotaba una tendencia al estancamiento, el entonces presidente de Chile, Eduardo Frei, dirigió una carta a cuatro economistas latinoamericanos solicitando su opinión sobre un mecanismo que agilizara el proceso de integración. A ello, José Antonio Mayorga, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santamaría y Raúl Prebisch, respondieron que era necesario llevar a la práctica el propósito de adecuar las políticas monetaria, comercial y regional de inversiones y financiera, así como poner en marcha la operación real de un principio de reciprocidad; de un trato preferencial a países de menor desarrollo relativo; medidas de salvaguardia y ajuste, y el estímulo a la iniciativa privada, además de la formulación de un mecanismo institucional que pudiera tomar decisiones de mas alto nivel (3).

De esa manera se creó el Consejo de Ministros, y se propuso también la formación de una Junta Ejecutiva; de un Parlamento Latinoamericano; de un instrumento de promoción de inversiones regionales y de un procedimiento de conciliación para resolver los problemas de gran trascendencia. En suma se abogó por el establecimiento de principios básicos para acelerar, ampliar y automatizar la reducción de gravámenes a todos los productos.

Dichas disposiciones no prosperaron, por lo cual se comenzó a cultivar la idea de una reunión al más alto nivel. Así, los presidentes de todos los países americanos -con excepción de Cuba y Bolivia- se reunieron en Punta del Este, Uruguay, del 12 al 14 de abril de 1967. En esta reunión se concluyó que, a partir de 1970, se debía crear en forma progresiva el Mercado Común Latinoamericano en un plazo no mayor de 15 años. Para ello, se acordó la reorientación y el fortalecimiento de la ALALC y del MCCA, la creación de una infraestructura multinacional, la modernización de la vida rural y el aumento de la productividad agropecuaria, y se adoptaron medidas concretas sobre educación, salud, ciencia y tecnología.

Entre las decisiones que se adoptaron con respecto al perfeccionamiento de la ALALC, se aprobó la consolidación de acuerdos subregionales de integración. Meses después, el Consejo de Ministros de la ALALC se reunió en Asunción Paraguay, con el fin de instrumentar la forma práctica y jurídica de los acuerdos presidenciales. El fracaso fue rotundo, debido a la incongruencia de la teoría regional integracionista con la realidad político económica de los países. La crisis sustantiva de la ALALC se generó poco después cuando la segunda ronda de la lista común no se pudo cumplir. Ante estos obstáculos, los órganos iniciaron un arduo trabajo de evaluación del proceso de integración económica de la ALALC, que culminó con la firma del protocolo de Caracas, a fines de 1969, que fue sólo un instrumento para alargar unos años más el programa de liberación de comercio, esto es, hasta 1980. Además se aprobó la elaboración de un plan de acción que se estructuraría en los siguientes cinco años.

La etapa de estudios duró cuatro años, llevando los resultados a la Conferencia de las Partes Contratantes celebrada en Montevideo a fines de 1973. A falta de un consenso unánime, se propuso para 1974 una serie de reuniones que tratarían los diferentes asuntos. En Buenos Aires se trataron los problemas referentes a la liberación de comercio, cooperación industrial y asuntos agropecuarios. En Quito, la cooperación financiera, coordinación de políticas y asuntos institucionales, y en Montevideo el tratamiento a los países miembros menos desarrollados y el balance general del conjunto de negociaciones colectivas sobre el futuro de la ALALC.

De estas reuniones se llegó a la conclusión de que no existía consenso sobre las actividades a desarrollar y que las políticas nacionalistas eran más fuertes que el deseo y la

conveniencia de la integración. Aunque las conclusiones parecían radicalizarse para acabar con la ALALC, la inercia del proceso permitió la continuidad de su funcionamiento. Esto ayudó a recuperar el interés en su mantenimiento, lo cual fué expresado durante la XVIII Conferencia Ordinaria de las Partes Contratantes celebrada el mes de noviembre de 1978.

En esa reunión se acordó encomendar al Comité Ejecutivo Permanente un análisis actualizado de los aspectos jurídicos, políticos y técnicos de la asociación y sus actividades. La intención de esos estudios sería revisar profundamente los objetivos e instrumentos del Tratado de Montevideo para ponerlos a consideración de la XIX Conferencia Ordinaria de las Partes Contratantes que se llevó a cabo en noviembre de 1979, con miras a convocar una conferencia extraordinaria de alto nivel gubernamental que consolidara los acuerdos de restructuración de la ALALC. A esta conferencia le siguió una reunión del Consejo de Ministros con el propósito de evaluar políticamente el proceso.

Hay numerosos estudios tendientes a explicar las razones por las que la ALALC no logró sus objetivos declarados. La mayoría de los analistas se han concentrado en sus defectos organizativos o en el hecho de que sus estructuras productivas y de comercio no eran complementarias. No obstante lo anterior y al contrario de lo que suele suponerse, la ALALC no fue una organización totalmente inútil. Se ha otorgado poca atención al papel del mercado regional como estímulo importante a la diversificación de las exportaciones latinoamericanas.

Gracias sobre todo a la ALALC, para 1981 los bienes manufacturados representaron el 43% de las exportaciones intrarregionales totales. Se aprecia mejor la importancia de la asociación si se compara esta cifra con la de 12% que correspondió a la participación de las manufacturas en las exportaciones totales de la región hacia el resto del mundo en esa fecha. Casi la mitad del intercambio de la ALALC se hizo al amparo de concesiones arancelarias; las tarifas aplicadas fueron resultado del largo período de negociación descrito; inferiores a los que se imponían a los mismos productos provenientes de terceros países. Además, al tiempo que la participación de América Latina en el comercio mundial decreció entre 1960 a 1980, el comercio en el seno de la ALALC se duplicó en ese período de 7 a 14%. Sin embargo, a pesar de sus sensibles logros la ALALC se desmanteló(4).

Si bien el convenio definitivo de la ALALC tenía todas las características de ser un compromiso, puede concluirse que en la práctica prevaleció la tendencia hacia el proteccionismo y la sustitución de importaciones. En parte ello fue consecuencia de la escasez de divisas en toda la región, que obligó a la mayoría de los países a aplicar severas restricciones al comercio y a los

pagos al exterior. Este sin duda fue uno de los argumentos básicos que motivaron a la escuela estructuralista de la CEPAL a proponer un Mercado Común a escala continental, es por ello que deberán hacerse algunas consideraciones prácticas respecto a la carencia de liquidez.

## 7.1 El Problema de la Divisas en la Evolución de la ALALC

El origen de la controversia entre estructuralistas y neoclásicos puede remontarse hasta el siglo XVIII. Sus términos son sorprendentemente parecidos a los del debate entre los economistas de la industrializada Inglaterra y los discípulos de Alexander Hamilton y Friedrich List, hace casi dos siglos. La CEPAL adoptó un punto de vista esencialmente mercantilista y otorgó gran importancia a una balanza de pagos favorable. Para el mercantilista, las divisas son el principal recurso escaso que debe ahorrarse, en tanto que el partidario del libre comercio se orienta hacia la especialización internacional y las ganancias generadas por el comercio. Para éste, el dinero es sólo un lubricante que, mediante la especialización y el intercambio comercial, ayuda a ahorrar recursos reales escasos (5).

Empero, la preocupación de la CEPAL por la escasez de divisas no provenía solamente de la tradición mercantilista. Su pensamiento estaba influido por el medio económico internacional. Terminada la guerra de Corea, había comenzado un período en el cual los términos de intercambio de la región empeoraron en forma permanente. "El deterioro de los términos de intercambio reducía el aporte positivo de los recursos financieros internacionales" (6). Se amplió la brecha entre los ingresos por exportaciones y las necesidades de importar; los países empezaron a sufrir, uno tras otro, graves crisis de balanza de pagos. Casi todos se vieron obligados a establecer severas restricciones comerciales y de pagos para destinar sus escasas divisas a las importaciones más vitales.

Por otra parte, durante el decenio de los años 60 no era mucho el financiamiento externo para cubrir desequilibrios de balanzas de pagos que estaba al alcance de los países de la periferia. En esa época los flujos de capital hacia los países en desarrollo eran, en su mayoría, inversiones directas privadas, créditos bilaterales oficiales, casi siempre préstamos "atados", y créditos de proveedores. Para reducir sus desequilibrios de balanza de pagos, los países debían recurrir al FMI. Empero, la ayuda del Fondo estaba sujeta a la adopción de políticas de ajuste que resultaban demasiado gravosas para economías con escasez de capital y muy vulnerables ante los ciclos de comercio internacional.

Estas políticas se reorientaban a reducir el gasto y por consiguiente, las importaciones, y aumentar los excedentes exportables. Así, la ayuda del Fondo tendía a tener un efecto deflacionario y muchos países la consideraban como un recurso de último extremo. Preferían mantener en forma permanente los

controles de divisas y las restricciones a la importación, y así ajustar sus compras en el exterior y sus políticas económicas a la disponibilidad de divisas.

La versión ortodoxa del modelo tendía a estimular un aumento sostenido de las importaciones, en la creencia de que éstas servirían entre otras cosas, para modernizar y aumentar la eficiencia del sector industrial. Donde el proceso se llevó a sus extremos y las importaciones fluyeron sin discriminación, sectores industriales enteros debieron enfrentarse a la posibilidad de su extinción. Empresas que en el período anterior no sólo disfrutaban de protección sino también de subsidios para exportar sus productos debieron optar entre cerrar o convertirse en importadores.

Al contrario de lo que suele suponerse, la producción ineficiente, medida en términos de la competencia nacional, no era la única prerrogativa de pequeñas y atrasadas empresas locales. En algunos países, como ya se señaló, las industrias de automóviles y productos químicos, crearon una enorme duplicación de la capacidad interna debido al capital extranjero. En la carrera por atraer al capital extranjero, los países compitieron durante las décadas de los años cincuenta y sesenta para ofrecer condiciones favorables a la inversión en los sectores dinámicos.

Muchas empresas instalaron deliberadamente capacidad excesiva en cada país, y puesto que otras hacían lo mismo, la tasa de utilización sería muy baja y, por consiguiente, los costos muy altos. Esta situación se modificó de manera espectacular en los años setenta. Uno de los acontecimientos más importantes de los últimos decenios fue la fenomenal expansión de la banca transnacional y, junto con ella, de la liquidez internacional.

No es necesario analizar aquí las razones de este crecimiento. Baste señalar que una de las principales, aunque de modo alguno la única, fue el enorme y rápido aumento del precio del petróleo y los excedentes financieros en manos de los países de la OPEP. Sin capacidad suficiente para absorber esos fondos, y sin experiencia para manejarse en los mercados financieros internacionales, estos países depositaron sus excedentes en los bancos transnacionales en operaciones de corto plazo, de los que buena parte se destinó al llamado euromercado.

Una de las características de este mercado es el funcionamiento autoregulado de sus instituciones financieras, que casi no están sujetas a normas de las autoridades monetarias nacionales. Ello les permitía una mayor flexibilidad operativa, es decir, tomar dinero a corto plazo y prestarlo a largo plazo. También explica el incremento de la competencia, sobre todo cuando en 1976, debido a los efectos de la recesión, comenzó a decaer la demanda de préstamos de los países industrializados que habían sido los primeros clientes del euromercado. Los bancos se vieron obligados a buscar nuevas colocaciones y se mostraron dispuestos a facilitar el acceso de los países en desarrollo al euromercado.

Aparecieron grandes montos a disposición de los países que antes se consideraban "inaceptables" como clientes. Así, algunos países en desarrollo no exportadores de petróleo pudieron obtener en los años setenta financiamiento para el déficit en la balanza de pagos sin verse obligados, como el decenio anterior, a emprender ajustes inmediatos de sus políticas económicas. Hay pruebas de que el mayor endeudamiento se utilizó también para aumentar las reservas de divisas, ya fuera para compensar sus agudas caídas en los años anteriores o para constituir un colchón mayor que el habitual hasta entonces.

Se estima que los créditos en eurodivisas de los bancos internacionales sumaron más de 111 mil millones de dólares en 1978, casi cuatro veces más que en 1973. En esta fenomenal expansión los países latinoamericanos tuvieron una participación considerable y creciente. En 1973 habían recibido el 12% de esos préstamos, 41% de los recursos totales contratados por los países en desarrollo. En 1979 absorbieron 23% de los eurocréditos, 53% del flujo total hacia países en desarrollo (7). El monto neto de fondos externos que recibieron los países de la región en el último decenio tuvo un crecimiento sin precedentes. De 1961 a 1966 el financiamiento externo se había mantenido relativamente estable: Alrededor de 1,600 millones de dólares anuales. Esta cifra aumentó a 4,700 millones en 1972; de 1972 a 1979, se multiplicó por cinco(8). El aumento de volumen global de capital externo se debió a la creciente importancia del financiamiento privado. En tanto que los flujos oficiales apenas aumentaron 38% de 1973 a 1979, los créditos privados en eurodivisas se multiplicaron casi por cinco.

Esta enorme expansión del crédito permitió a los países de América Latina acumular en el período reservas monetarias sin precedentes. La nueva liquidez eliminó una de las restricciones en las que se apoyaba el argumento de los estructuralistas: la carencia de divisas. Se creó un amortiguador que permitió abrir las economías a la competencia internacional y emprender, al mismo tiempo, un drástico proceso de cambio estructural.

La abundante liquidez internacional habría de ayudar a cubrir cualquier déficit temporario ocasionado por un comercio más libre. Podrían levantarse las restricciones a la importación y los controles a los pagos al exterior, y las políticas ortodoxas de sustitución de importaciones serían abandonadas en favor de otras orientadas a maximizar la eficiencia. También contribuiría a aumentar la capacidad de maniobra de las políticas nacionales de compras en el exterior. Al disponer de fondos los países podrían escoger los proveedores en el mercado internacional de acuerdo con su competitividad. También se tendría más libertad para abandonar la producción interna de bienes que pudieran obtenerse a menor precio en el exterior. En general, ese es precisamente el cambio de rumbo hacia donde se orientaron los países de América Latina hacia 1980, y en ese sentido el destino que tomaría la recomposición del ALALC para esa fecha.

## 7.2 Surgimiento de otro esfuerzo subregional: El Grupo Andino

Después de la Reunión de Punta del Este, donde se considero la necesidad de crear organizaciones subregionales que activaran los procesos de integración regional, se inicia una serie de negociaciones encaminadas a ese propósito. El origen del Acuerdo Andino se remonta a 1966 cuando el entonces presidente colombiano, Carlos Lleras Restrepo, invitó a los presidentes de Chile, Venezuela, Ecuador y Perú, a las ceremonias de la toma de posesión de su mandato; de los dos últimos países acudieron representantes personales de los mandatarios. Después de haberse reunido, emitieron un documento denominado "Declaración de Bogotá", en el cual se expresa la posición de los representantes de esos países frente a los problemas internacionales, regionales, y en particular los de la ALALC.

Sobre este último punto se consideró la necesidad de crear una base para la formación de un acuerdo subregional de los países andinos. La Declaración de Bogotá se circunscribe a la proposición de un programa de acción en el que se acordaron ocho puntos básicos: La promoción y liberación de intercambio entre estos países, que permitieron la colocación de excedentes de producción y el pleno aprovechamiento de la capacidad de la industria instalada, para lo cual cooperarían dinámicamente las empresas y organismos estatales y paraestatales con la iniciativa privada; se coordinaría la política de desarrollo industrial para llegar a acuerdos de complementación a fin de evitar la duplicación de proyectos, permitiendo el establecimiento de nuevas industrias o la ampliación de las existentes; se propuso el establecimiento de un estudio sobre un tratamiento especial para las industrias multinacionales, así como sobre las importaciones procedentes de no miembros de la ALALC para formular un programa de sustitución de importaciones con la creación de industrias multilaterales; la concertación de acuerdos entre las líneas marítimas y aéreas, interconexión de sistemas de comunicación, intercambio de expertos y de experiencias para facilitar la cooperación técnica, la capacitación profesional y el aprovechamiento conjunto de la asistencia técnica internacional; y finalmente el impulso de reformas constitucionales o legales que permitieran el mantenimiento de la nacionalidad de origen a los ciudadanos que obtuvieran la carta de ciudadanía en cualquiera de los países miembros.

Para que el programa de acción pudiera ser viable, se acordó establecer secretarías nacionales, una comisión mixta, la creación de una corporación de fomento y el estudio de mecanismos para la compensación multilateral de déficits alimenticios o de productos agrícolas. Los primeros obstáculos se encontraron en los criterios clásicos de los países de la ALALC quienes argumentaron que el acuerdo tenía por objeto la constitución de un bloque en el ámbito de la ALALC y la incompatibilidad del acuerdo

subregional. Las aclaraciones de los cancilleres de Chile y Colombia desvanecieron toda duda y se procedió a la formación de la comisión mixta.

Después de varias reuniones, la comisión mixta preparó dos documentos que serían la base del proceso de integración andina. Estos eran el Acuerdo Consecutivo de la Cooperación Andina de Fomento y el Acuerdo Andino de Integración Subregional. El primero de ellos fue firmado en febrero de 1968 por los países participantes en la conferencia de Bogotá, mas Bolivia que se adhirió el 18 de agosto de 1967. Esta corporación tenía las funciones de un banco de desarrollo subregional con un capital autorizado de 100 millones de dolares, que incluía 25 millones que deberían ser pagados mediante las contribuciones de los miembros durante 5 años. Los países mayores (Chile, Colombia, Perú y Venezuela) se comprometieron a proporcionar 5.5 millones cada uno y los mas pequeños, Bolivia y Ecuador, 1.5 millones.

El principio de distribución de inversiones se basaba en el favorecimiento de los países menos desarrollados. El segundo acuerdo, denominado Acuerdo de Cartagena, se firmó en mayo de 1969 por cinco países: Colombia, Chile, Perú, Ecuador y Bolivia, pues Venezuela decidió a último momento no adherirse. Los trámites de adhesión para Venezuela no se iniciaron sino hasta mediados de 1973, ingresando a partir del primero de enero de 1974, como miembro de plenos derechos.

De esta forma, al suscribirse el Acuerdo de Cartagena de 1969, los ensayos para promover, mediante esquemas jurídicos e institucionales específicos, la integración económica de los países latinoamericanos habían recorrido ya un largo trecho. No obstante, el nuevo esfuerzo de integración arranca más directamente de la valoración de los resultados alcanzados hasta entonces por la ALALC. Luego de consagrar el postulado necesario de lograr un desarrollo armónico y equilibrado de la subregión y de conferir a la integración un papel preponderante entre los medios para la transformación relativamente sustancial de las economías nacionales, dicho instrumento impuso un programa para la formación de un espacio económico integrado a través del empleo de procedimientos de apertura de los mercados nacionales y de programación conjunta de algunas actividades productivas, en especial en el sector industrial.

El Acuerdo Subregional Andino dispuso la reducción automática e irrevocable de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio interandino con la perspectiva de que para 1980 estaría operando el libre comercio. Los productos que habían sido incluidos en la lista común de la ALALC, se liberaron 180 días después de la entrada en vigor del Acuerdo. A partir de 1971, los productos incluidos en las listas especiales de excepción sufrieron una reducción de su arancel del 10% anual con

el propósito de que para 1985 todas las excepciones hubieran sido eliminadas. Se establece un arancel externo, empezando por un mínimo, para que en cinco años se hubiera adoptado totalmente.

También se contempló el establecimiento de programas sectoriales de desarrollo industrial asegurando no sólomente mercados de amplitud subregional para las nuevas industrias, sino que la localización de nuevas plantas dentro de la zona, quedara incluida dentro de la planeación. Además se estipula la armonización de políticas económicas y la coordinación de programas de desarrollo incluyendo un régimen común para el tratamiento de capitales y tecnología extranjeros. Se incluyen también programas para acelerar el desarrollo agrícola. Es por ello que a los países menos desarrollados de la región se les da un tratamiento especial.

Los órganos institucionales básicos del Acuerdo son: La Comisión Mixta, formada por un representante de un país miembro, quienes constituyen una Conferencia Intergubernamental Permanente, cuyas labores son adoptar políticas necesarias y apropiadas, y supervisar el buen funcionamiento del proceso. El otro órgano es la Junta, que la integran tres miembros que elige la Comisión y sus funciones son preparar planes y tomar decisiones técnicas relacionadas con el proceso de integración. A partir del primero de enero de 1971 la ALALC aprueba formalmente el mercado común andino por su "compatibilidad" con el Tratado de Montevideo(9). Para entonces entra en vigor la política común sobre inversión extranjera en la banca, el comercio interior, y la mayor parte de los servicios, y preve un plazo de de quince años para los países de mayor desarrollo, y en veinticinco para los de menos, para que todas la empresas de extranjeros fueran transformadas en empresas multinacionales con la mayoría del capital y del control del país en que residieran.

Para alcanzar sus objetivos, el Acuerdo se propuso establecer una unidad o comunidad económica, la que, "paralela y coordinadamente con la formación de un mercado común subregional", constituyera la fase final del proceso de integración andina(10). La integración económica se entendería nuevamente conforme a lo estipulado en el Tratado de Montevideo con base en la idea de pasar de una asociación de libre comercio a una unión aduanera, a un mercado común y a una unión o comunidad económica.

Al igual que la ALALC, una y otra formas de integración fueron propuestas para crear un sólo espacio económico, integrado por el territorio de los países miembros, donde las personas y los bienes pudieran circular libremente, sin restricciones al ingreso de los nacionales de esos países y sin los "gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier país miembro" (artículo 45 del Acuerdo). Así, si el librecambismo debía prevalecer en las relaciones económicas entre los países miembros, en las relaciones de éstos con terceros países debería prevalecer

el proteccionismo de la industria nacional y subregional mediante la adopción de un arancel externo común (artículo 61 del Acuerdo).

Esta unión aduanera así proyectada requeriría una armonización de políticas económicas y sociales y la aproximación de legislaciones nacionales (artículo 3 del Acuerdo), con el fin de evolucionar hacia la unidad o comunidad económica en la que los países miembros actuaran frente a terceros países como una unidad. Así lo dispone el Acuerdo cuando ordena a la Comisión que promueva "La acción concertada de los países de la subregión frente a los problemas derivados del comercio internacional que afecten a cualquiera de ellos", o cuando establece con los mecanismos la formulación de una "política comercial común frente a terceros países". Lo que define con mayor claridad es el propósito de crear una unión o comunidad económica previendo el establecimiento "de un régimen de planeación conjunta para el desarrollo integral del área" (artículo 26). Un organismo comunitario de planificación que fijara las metas que la comunidad se habría propuesto alcanzar, metas a las cuales se tenían que subordinar los planes de desarrollo de los países miembros.

Si a esto se añade que el acuerdo creó ciertos organismos comunitarios como la Comisión, la Junta, y posteriormente el Tribunal de Justicia, con facultades propias para impulsar el proceso de integración, la figura de la unión o comunidad económica quedaría perfectamente delineada y sin precedente en los esquemas regionales de integración. Cabe destacar al respecto que el propio Acuerdo Cartagena contempló la posibilidad de que para poder realizar el programa de integración económica se debía llevar a cabo una "aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes". Esa aproximación de legislaciones parecía estar prevista como una etapa previa a la unificación legislativa de la comunidad que culminaría con el proceso hacia la unificación política. La máxima expresión de esta unificación comunitaria sería la promulgación de una sola Constitución para todos los países miembros, en la que, junto con la unidad económica, diera lugar al nacimiento de la unidad de América Latina (11).

Esta dinámica actividad del Pacto Andino es atribuida por algunos autores(12) al ascenso de tres procesos revolucionarios en el mismo número de países del área, esto es, el triunfo de la Unidad Popular de Chile, y la instauración de los gobiernos militares de tendencia nacionalista, uno en Perú y otro en Bolivia. Además de la medida progresista anotada anteriormente, se debe mencionar la introducción de elementos nuevos como la aceptación auténtica del pluralismo económico -lo que no sucedió en el ALALC con el caso de Cuba-, la participación del Estado en el área económica en forma activa y decisiva, la constitución de mecanismos nuevos de negociación internacional, la creación de empresas multinacionales, la programación de cierto tipo de

inversiones industriales y la definición de normas restrictivas para las empresas trasnacionales que se beneficiaran del mercado subregional.

El diseño del ciclo del proceso andino llevó a una dinámica de desarrollo socio político que obviamente afectaba los intereses del capital extranjero y rompía con los parámetros establecidos en su creación. Por esta razón no se hizo esperar la reacción de las empresas trasnacionales y de los grupos reaccionarios locales servidores de intereses propios y exógenos, quienes conjuntamente dieron fin al progresismo en el área.

Después del derrocamiento de Salvador Allende en Chile en 1973, principal motor progresista de la integración andina, la junta militar chilena inició un proceso regresivo de la participación del país en el pacto. El 13 de julio de 1974 dictó la proclamación del decreto ley número 600, por medio del cual garantizaba a las empresas trasnacionales una completa libertad para repatriar utilidades y capitales. Esta medida era contraria a lo dispuesto en el Acuerdo Andino, a través de la Decisión 24. En ella se establecía que la repatriación de utilidades de empresas establecidas en los países miembros no podía ser mayor al 14%; que los capitales extranjeros deberían pasar a ser nacionales en un periodo de 15 a 20 años; que los inversionistas extranjeros quedarían excluidos de las facilidades del crédito interno, y que los gobiernos establecerían un control común sobre los sectores económicos en los que se pudiera invertir capital foráneo(13).

Los cinco miembros protestaron energicamente por la disposición contenida en el decreto chileno, lo cual obligó al gobierno de Pinochet a congelar su decreto ley, pero sin derogarlo, y en cada oportunidad que tenía no dejaba de pedir su reconsideración. Prueba de ello fue que durante la celebración del XVI periodo de sesiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que se celebró en Lima en 1974, donde a instancia de la representación de Chile se discutió la aplicación de la Decisión 24, para lo cual el representante chileno argumentó: "es conocida la situación caótica en que se encontraba la economía chilena al producirse el pronunciamiento militar del 11 de septiembre de 1973, el proceso de reconstrucción nacional requería de una fuerte inyección de capitales, el gobierno de Chile consciente de su responsabilidad de poner en marcha todas las actividades productivas que significaran la explotación de los recursos nacionales y la creación de nuevas fuentes de trabajo, decidió aceptar y aun promover la colaboración del capital extranjero, como complemento del esfuerzo interno"(14).

Después de acordarse que la Decisión 24 debía esclarecerse en aquellos puntos donde pudieran derivarse problemas de interpretación, el boicot chileno a la mencionada Decisión fue rechazado, pero poco después se volvió a manifestar la insistencia chilena, pues el 31 de diciembre de 1975 vencieron los plazos para la adopción de programas industriales, arancel externo común y

liberación de comercio, sin lograrse los objetivos planteados debido al empantanamiento a que se había sometido el proceso de integración andino por los cambios intempestivos de gobierno. La Comisión se reunió en 1976 en Lima y recomendó prorrogar por dos años el plazo para esos objetivos, lo cual fue aprobado por Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela con la firma de la decisión 100. Chile aprovechó la oportunidad y se abstuvo de firmar ese protocolo adicional hasta que no se modificara la decisión 24 y se acordara un arancel común bajo, lo cual llevó al proceso andino a un estancamiento total. Cabe aclarar que el acuerdo de un arancel externo común bajo, implicaría que los países andinos tendrían a sus productos en una pésima situación para competir con los productos llegados de países capitalistas desarrollados.

Ante el boicot chileno, la reunión se aplazó para el 30 de agosto del mismo año en donde se acordaron, sin aprobarse, ciertas condiciones parciales como aumentar la tasa de repatriación de utilidades del 14 al 20%, pero ante la falta de voluntad de ponerse de acuerdo, la reunión se prorrogó. Finalmente, en la reunión del 5 de octubre se firmó un protocolo adicional por el cual se establecía una comisión especial formada por Chile en un lado y los otros cinco países por el otro para negociar un régimen transitorio que permitiera al gobierno chileno separarse temporalmente del pacto por un período de 2 años. Para negociar este acuerdo se dio un plazo de 24 días; en caso de que no se llegara a un acuerdo concreto, Chile se retiraría definitivamente renunciando a todos sus derechos y obligaciones con algunas excepciones. Chile quedaba fuera del Pacto Andino, preservando únicamente su derecho a participar en la formación de empresas multinacionales andinas; hacer uso de la red troncal andina de carreteras para el transporte pesado y favorecerse con las regulaciones del grupo sobre doble tributación.

Con el retiro de Chile la reactivación del proceso de integración fue inminente, pues luego de acordar la Decisión 102 aprobatoria del hecho, se pusieron en marcha otras decisiones que concluyeron con el estancamiento que se había provocado. Entre las decisiones aprobadas se encuentra la 103 que reforma el régimen común de tratamiento al capital extranjero, al elevar del 14 al 20% el máximo de utilidades que pueden extraerse del país miembro y de 5 a 7% el porcentaje de reinversión automática. La Decisión 104 que se refiere a los niveles del arancel externo común y fija como máximo de protección de productos subregionales el 60% (el arancel externo mínimo común era del 40% y descendiendo al 18%). La Decisión 105 que estableció fechas límites para la programación industrial conjunta. Aparentemente el proceso de integración andina se había reactivado, aunque no con las ventajas que se habían establecido con anterioridad. A partir de ese momento serían las disposiciones y las decisiones políticas de los gobiernos las que determinarían la posibilidad real de su progreso, el cual se convirtió en un interés latente(15).

Es así que el programa andino no estuvo exento de tropiezos ni escapó a las tensiones provocadas por diversos factores. Se debieron realizar importantes ajustes antes de cumplir el primer lustro de su funcionamiento, así como infructuosos esfuerzos para evitar el retiro de Chile. Otras dificultades surgieron de la naturaleza misma del proyecto de integración y en alguna medida de lo ambicioso de sus metas. Transcurridos los plazos prescritos por el acuerdo de Cartagena no se lograron los procesos necesarios para adoptar formalmente mecanismos tan importantes como el arancel externo común y la armonización de ciertas políticas económicas, así como tampoco se recogieron todos los frutos esperados de los programas sectoriales de desarrollo industrial y de las medidas especiales en favor de los países de menor desarrollo relativo miembros del Grupo.

Al alcanzar su primer decenio, el esquema subregional estuvo amenazado por una crisis caracterizada por la insatisfacción, el decrecimiento y la incertidumbre. Sin embargo, como contrapartida a las metas no cumplidas y a las interrogantes sobre su futuro, era posible exhibir logros materiales nada desdeñables, como el mayor y más diversificado comercio intrasubregional, que constituía signo inequívoco de la paulatina transformación de las interrelaciones económicas entre los países de la subregión.

En la víspera del décimo aniversario de su creación, que se conmemoró el 20 de marzo de 1979, los representantes de la cámaras de comercio de la subregión elaboraron un documento llamado Declaración de Lima, en la cual solicitaban a los mandatarios que se reunieran para conmemorar el aniversario y se establecieran objetivos alcanzables para lograr la integración. Entre ellos proponían la maximación del intercambio comercial con base a la estabilización de corrientes ya existentes; la armonización de políticas de comercio exterior y en especial de los incentivos otorgados a empresas exportadoras; incorporación al derecho interno de todos los países de las decisiones aprobadas y la coordinación de posiciones ante los organismos internacionales.

El 26 de mayo, el presidente colombiano Turbay Ayala inauguró la conferencia cumbre del Pacto Andino, proponiendo la adopción de una estrategia más flexible para lograr la integración. Después de tres días de deliberaciones, los presidentes de los países miembros firmaron "El Mandato de Cartagena", en el cual aparecen como puntos fundamentales, la coincidencia en que integrados los países de la región podrían tener una capacidad de negociación más amplia; en el deber de efectuar una programación industrial y establecer empresas de comercialización y producción con capitales andinos; la necesidad de garantizar la viabilidad y ejecución de los programas sectoriales en planes adecuados; el deber de aprobar un nuevo arancel externo común y un sistema de las mercancías para avanzar en la unión económica; también impulsar la posibilidad de

encontrar solución al problema boliviano de acceso al mar; y finalmente se propugnaria por robustecer la comunidad de las naciones y el pleno disfrute de los derechos de la persona humana.

Estos propósitos se inscribieron en un periodo de cambios y problemas políticos en los países miembros que obstaculizaron su ejecución. Cuando los acontecimientos parecían indicar que los países miembros del pacto serían gobernados por presidentes surgidos de los comicios a partir de 1980, los militares volvieron a tomar el gobierno boliviano aún en contra de la voluntad popular. Frente a esta nación los representantes de los gobiernos miembros del pacto emitieron una declaración en Lima, en la que se condenó la interrupción del proceso democratizador boliviano. Mes y medio después, se suscribió una carta de conducta del Pacto Andino en la que se declaró que una norma suprema de conducta interna de los estados del Pacto Andino sería el respeto a los derechos humanos, económicos, políticos y sociales. Estas declaraciones fueron consideradas por el régimen boliviano como una intromisión en los asuntos internos por lo que se afirmó que ese país se retiraría del Pacto. Aunque este propósito no se llevó a cabo, si se provocó el retraso de los proyectos.

Por otra parte, el gobierno peruano del entonces presidente Belaunde Terry, creó una serie de problemas a la organización(16). Uno de los principales fue su posición frente a la búsqueda del acuerdo para fijar un arancel externo común. El gobierno peruano sostenía que el arancel debería de ser bajo el 50% y no superior al 60% con la idea de que fuera aumentada la ineficiencia de las industrias nacionales de esos países. Además criticó la decisión 24, de forma similar a los pronunciamientos chilenos respecto a la viabilidad de sostener esa disposición. Adicionalmente se puede anotar el conflicto fronterizo entre Perú y Ecuador y el colombo-venezolano.

Pese a las tensiones de un relativo estancamiento del programa de integración económica, la expansión del esquema continuó desde el punto de vista institucional, así como dentro de su ámbito inherente y mas allá de los sus límites. A partir de 1980, el Acuerdo de Cartagena completó su desarrollo institucional al ser establecido el Tribunal de Justicia, órgano jurisdiccional del Acuerdo que tiene competencia para "declarar el derecho comunitario; dirimir las controversias que surjan del mismo e interpretarlas uniformemente". El Tribunal está integrado por 5 magistrados que son designados por una reunión de plenipotenciarios escogidos de ternas presentadas por los países miembros. Corresponde al Tribunal declarar la nulidad de las resoluciones de la Junta dictadas con violación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, y declarar que un país miembro ha incumplido alguna obligación emanada de dicho ordenamiento(17).

-79- ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Paralelamente, como una propuesta nueva y original de manejo de las relaciones recíprocas, surgió un sistema de cooperación política entre los países andinos, el cual se institucionalizó en el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y el Parlamento Andino. Asimismo los 5 países desarrollaron una dinámica acción en el campo de las relaciones económicas internacionales, tomando como base los intereses comunes generados por el programa de integración y logrando la suscripción conjunta de convenios internacionales con terceros países.

Posteriormente los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela se reunieron en Caracas, en Julio de 1983, en ocasión de los actos conmemorativos del bicentenario del nacimiento de Simón Bolívar, y decidieron reactivar el proceso de integración económica subregional que virtualmente estaba paralizado debido fundamentalmente a viejos problemas que venía enfrentando y a los nuevos desafíos que representaba el periodo recesivo mundial iniciado con la presente década. El más importante consistía en evitar que las medidas y políticas económicas que los países miembros se veían forzados a aplicar, fueran en detrimento del proceso de integración.

Para tal propósito se encomendó la realización de un estudio que analizara las causas que originaron el debilitamiento del proceso integrador del Grupo Andino. Dichas causas se podrían agrupar en aquellas de carácter externo relativas a los mecanismos de transmisión de la crisis económica internacional a la subregión; y los de orden interno, que se ubican dentro del proceso mismo o de los países miembros, y deterioran los objetivos y pautas perseguidos por el mecanismo de integración. Las causas o factores externos considerados son: las medidas proteccionistas internas y externas, la contracción de la demanda de productos básicos en los países desarrollados, y la fuerte elevación de la deuda externa a través del crecimiento de las tasas de interés y la disminución de la transferencia neta de recursos de financiamiento público para el desarrollo.

Entre los factores de orden interno considerados, cabe mencionar el desfase creciente entre la aplicación de los mecanismos e instrumentos del esquema y el énfasis otorgado a la industrialización. Asimismo las variaciones sufridas a lo largo del proceso de integración, en el equilibrio de intereses económicos, políticos y sociales de los países miembros, sería otro de los factores de dificultad de orden interno. Por último, se señala la rigidez de las metas previstas que fueron difíciles en su cumplimiento y en los plazos estipulados. Ante dichas consideraciones se planteó la necesidad de renovar el proceso integrador, conforme a una óptica que eliminara la rigidez que supone al desarrollo en un contexto internacional sin trabas, flexibilizando los mecanismos y haciéndolos aptos para funcionar en

períodos de crisis económica, y sobre todo cuando las perspectivas de recuperación de la subregión se hacían altamente difíciles en el corto plazo(18).

De esta forma y al cabo de numerosas negociaciones se suscribió en mayo de 1987 en Quito, el Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena, mismo que entró en vigor en marzo de 1988, reformando el Pacto Andino y flexibilizando las premisas con que se pusiera en marcha 19 años antes. El nuevo Protocolo, también llamado Protocolo de Quito, pretende hacer más operativo el proceso de integración de los países miembros, estableciendo bases jurídicas para la reactivación del proceso andino de integración conforme a prioridades actuales de desarrollo e intereses comunes de los países de la subregión. Mantiene principios fundamentales del acuerdo de Cartagena, al tiempo que agrega las siguientes innovaciones(19):

- En materia institucional reconoce como órganos principales al Parlamento y al Tribunal de Justicia, y como órganos auxiliares a los Consejos Consultivo Empresarial y Laboral.

- Establece tres nuevas modalidades para el desarrollo industrial andino, a saber: programas de integración industrial, convenios de complementación y proyectos de integración.

- En materia agropecuaria, el protocolo contiene un compromiso para los países miembros de ejecutar un programa de desarrollo agropecuario y agroindustrial que armonice sus políticas y coordine los planes nacionales, el impulso a la agroindustria, la autosuficiencia alimentaria y el logro de mejores niveles de vida en el sector rural.

- En lo referente a los mecanismos que tienden a la formación de un mercado ampliado, se extienden los plazos del programa de liberación, se crea el régimen transitorio de comercio administrado para productos que se consideran como "sensibles", se establece la cláusula de salvaguardia que protege temporalmente el comercio de los productos originarios de un país miembro cuando se registren importaciones en cantidades y en condiciones que acusen perturbaciones a su producción nacional.

- Incorpora la necesidad de llevar a cabo la cooperación económica y social señalando que los proyectos, acciones y programas a que el mismo se refiere, habrán de desarrollarse en forma paralela y coordinadamente con el perfeccionamiento de los otros mecanismos del proceso de integración subregional.

NOTAS Capítulo VII

1. Banco Interamericano de Desarrollo, **Factores para la Integración Latinoamericana**, Fondo de Cultura Económica México, 1969. pp.32 y 33.
2. Ibid. p.36.
3. Tomado de Diaz Muller, Luis y Gutierrez Pantoja, Gabriel. **América Latina, Integración y Crisis Mundial**, PRELASA, México 1983. p.123.
4. Cifras citadas por Tussie, Diana. **Nuevas Rutas de la Integración Latinoamericana**, Comercio Exterior, Vol. 31, No. 12, México, Diciembre de 1981, pp. 1397-1403.
5. Ibid. p.1398.
6. BID, **Factores para la Integración Latinoamericana**. op. cit. p.42.
7. Tussie, Diana, op.cit. p.1401
8. Ibid.
9. Andueza, José Guillermo. **El Grupo Andino Quince Años Después** Revista Integración Latinoamericana, BID-INTAL, enero-febrero de 1985, p.4.
10. Ibid.
11. Ibid. p.8.
12. Ver Diaz Muller, Luis, **América Latina y Crisis Mundial** op. cit. p.128 y Andueza, José Guillermo, op.cit. p.4
13. Diaz Muller, Luis, op.cit. p.130.
14. Cita Tomada de Diaz Muller, Luis, op.cit. p.131.
15. Ibid.
16. Ibid. p.132.
17. Andueza, José Guillermo, op.cit. p.8.
18. Una amplia evaluación tomada como referencia sobre la evolución del Pacto Andino a partir de 1980, en Figueiredo, Reinaldo. **El Comercio Internacional y las Políticas para el Establecimiento del Mercado Andino**, Revista Integración Latinoamericana, BID-INTAL, Argentina, Enero, Febrero de 1985, pp.14-31.
19. Excelsior, Tomo VI, 31 de Mayo de 1988, p.29.

**SEGUNDA PARTE**  
**CAPITULO I**

## SEGUNDA PARTE

### I. El Tratado de Montevideo de 1980

Creada con la finalidad de continuar el proceso de integración en América Latina, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), surge como continuadora de la desaparecida ALALC y tiene como instrumento jurídico fundamental el Tratado de Montevideo de 1980, suscrito en esa ciudad el 12 de agosto de ese año por los Cancilleres de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, los once países que integraban la ALALC. Como ya se señaló para 1980, la ALALC había perdido vigencia, particularmente debido a que los propósitos comerciales del Tratado de Montevideo eran ya incompatibles con la realidad económica y política de la región, caracterizada por una recesión generalizada, un proteccionismo con pretensiones autárquicas y una espiral inflacionaria preocupante; elementos que conjugados, obligaban a los países latinoamericanos a pensar en una nueva estrategia de desarrollo, pero sólo en ese sentido, la integración económica para el desarrollo, es que se pensó en reinventar un esquema de integración que se ajustara a la nueva realidad.

Al respecto, es pertinente hacer mención de la forma en que se definió, durante la primera reunión negociadora que se clausuró en marzo de 1980, la necesidad de reajustarse a un nuevo esquema de integración, convocándose a la reunión de Acapulco, de junio del mismo año, que dio origen a la ALADI: "será una suerte que el tratado general de comercio latinoamericano sirva como mecanismo permanente de negociaciones de comercio y complementación para todos los países y grupos de países de la región y que, dentro de un marco flexible, programático, múltiple y convergente, busque establecer, además de sus finalidades bilaterales o multilaterales específicas, un margen regional de preferencias, sin metas ni plazos rígidos, que atienda las diferencias de grados de desarrollo y las características y finalidades de los esquemas subregionales de integración"(1). Es evidente entonces que el propósito de renovar el esquema de integración latinoamericano sería evitar la rigidez de un marco jurídico como el de la ALALC, y poner en marcha otro ordenamiento que no fuera susceptible de violaciones continuas.

En las dos reuniones negociadoras celebradas en Montevideo y Asunción, en marzo y mayo de 1980, respectivamente, se acordó que los puntos importantes que los Ministros debían incluir en la agenda de la reunión de Acapulco serían: la revisión del programa de liberación acordado por el Tratado de Montevideo de 1960; medidas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo; acciones de convergencia y cooperación con otros países y áreas de integración económica de América Latina; aspectos institucionales y la dimensión normativa del nuevo esquema. La carta informativa de la ALALC publicada en el año de 1980, señalaba que dentro del patrimonio histórico de la asociación: "se acordó incorporar al nuevo esquema de concesiones otorgadas en listas nacionales de ventajas no extensivas y en los acuerdos de complementación, mediante su renegociación y su adecuación a las características del nuevo sistema"(2). La propia carta agrega que se eliminaría el primer tramo de la lista común y que las negociaciones podrían ser bilaterales o multilaterales.

En la reunión de Acapulco, en junio de 1980, se acordaron las bases definitivas de la Asociación Latinoamericana de Integración. Como objetivo central, y al igual que la ALALC, la ALADI se propone el establecimiento, a largo plazo, en forma gradual y progresiva, del mercado común latinoamericano. Para este fin, cada tres años deberían realizarse reuniones para analizar el avance del esquema y el proceso de convergencia de lo parcial hacia lo multilateral. El nuevo esquema trata entonces de ser aparentemente más flexible y operativo que la ALALC, atendiendo a las realidades estructurales económicas y sociales de cada país, como las fluctuaciones de la economía internacional.

El cambio de las condiciones de la ALALC se reconoció formalmente en agosto de 1980, cuando se llegó a un acuerdo sobre un tratado sustitutivo, más adecuado a la nueva situación y a la modificación de las políticas económicas. La ALALC se proponía "promover una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización" (artículo 16); en contraste, la ALADI tenderá a "facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional" (artículo 11). En un informe del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales(3), se explicaba que este objetivo se lograría conforme al nuevo papel que debía desempeñar la preferencia regional.

El mantenimiento de tales preferencias sólo se justificaría en forma temporaria y en la medida en que fuera promovida una producción eficiente. El costo de discriminar contra terceros países sólo se aceptaría con el objeto de aumentar la capacidad productiva, y por tanto la eficiencia, para llegar a una situación en que fuera posible competir sin un margen de preferencia. La preferencia debía sustituirse gradualmente por la eficiencia; una vez alcanzada esta etapa debería ser posible exportar a los mercados mundiales. Una innovación básica consistió en que los miembros de ALADI ya no estarían obligados a otorgarse mutuamente el trato de la nación más favorecida. La ALADI permite

a las naciones interesadas negociar acuerdos bilaterales que afecten exclusivamente a los involucrados. Una de las críticas que se formulaban a la ALALC era que su norma de nación más favorecida impedía el establecimiento de vínculos más estrechos entre subgrupos de países, puesto que toda reducción arancelaria debía extenderse a cada miembro de la asociación. Desaparecida esa obligación, los patrocinadores de la ALADI contemplaron que sería posible una cooperación económica más estrecha entre países con estructuras y políticas económicas homogéneas.

El Tratado que instituyó la ALADI entró en vigencia el 18 de marzo de 1981, 30 días después de depositado el tercer instrumento de ratificación ante el gobierno de la República Oriental del Uruguay, que es el custodio de dichos instrumentos. Al finalizar 1981, seis países habían depositado sus ratificaciones, en tanto que los cinco restantes de los once suscriptores del Tratado continuaban desarrollando sus respectivos trámites nacionales tendientes a la ratificación del instrumento, previa al depósito de ratificación ante el gobierno uruguayo. El año de 1981 fue de transición de la ALALC hacia la ALADI. Ello fue así no solamente por el cumplimiento de los requisitos formales citados, sino también porque la actividad de la Asociación se concentró en poner en funcionamiento los nuevos órganos que creó el nuevo Tratado, renegociando los acuerdos que tuvieron vigencia en el ámbito de la ALALC y estructurando el órgano técnico, la Secretaría General, de manera de adaptarlo a los requerimientos del proceso de integración previstos en el Tratado de 1980.

Durante 1981 entró en vigencia la ALADI para los países que ratificaron el nuevo instrumento, en tanto que las relaciones entre los países que aún no lo habían ratificado y las relaciones entre éstos y los que lo hicieron durante ese año continuaron rigiéndose por las disposiciones de la ALALC. En el año citado entró en vigencia el Comité de Representantes, que es el órgano político de la ALADI, habiéndose aprobado su reglamento. También fue aprobada la estructura orgánica de la Secretaría General, órgano técnico, y a partir del primero de diciembre comenzó a operar de acuerdo al nuevo organigrama, integrado por unidades operativas, de apoyo técnico, de programación y evaluación y una unidad de servicios.

Se llevaron a cabo dos reuniones de la Conferencia de Evaluación y Convergencia con la finalidad principal de continuar la renegociación del denominado patrimonio histórico de la ALALC, consistente en la totalidad de concesiones que se otorgaron entre sí los países de esa Asociación durante el período 1961-1980; apreciar multilateralmente los acuerdos de alcance parcial que se hubieran suscrito, y aprobar las nóminas de apertura de mercados negociadas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo. Durante 1981, el Secretario General de la Asociación efectuó visitas a los once países miembros con la finalidad de mantener una visión actualizada de las actitudes respecto del

proceso de integración, habiendo conversado con altos funcionarios gubernamentales, con dirigentes del sector empresarial y con representantes universitarios y de la prensa en general.

A su vez, la Secretaría General suscribió acuerdos de cooperación con varias instituciones regionales y extraregionales, a efecto de posibilitar un mayor apoyo técnico y financiero a las labores del órgano técnico de la Asociación. En lo que respecta al mandato del Artículo 42 del Tratado, para el establecimiento de órganos auxiliares de consulta, asesoramiento y apoyo técnico y de órganos auxiliares de carácter consultivo, integrados por los representantes de los distintos sectores de la actividad económica de los países miembros, fue puesto en vigencia el Consejo para Asuntos Financieros y Monetarios de la ALADI, habiéndose realizado también varias reuniones de sectores empresariales, aunque sin la creación de nuevas instituciones.

Por otra parte, estas reuniones no fueron convocadas por la ALADI, sino que se realizaron intentando una nueva modalidad de vinculación con los empresarios, pero comenzando con los mismos sectores que se reunían durante los años de vigencia de la ALALC. Por la Resolución 10, del 25 de noviembre de 1981, el Comité de Representantes aprobó el programa de trabajos de la Asociación para 1982, encomendando a la Secretaría General la confección de un informe de las tareas realizadas y un proyecto del programa anual con su correspondiente fundamentación.

Dentro de los mecanismos del Tratado de Montevideo de 1980, destacan la realización de estudios y tareas relacionadas con la puesta en vigencia de la Preferencia Arancelaria Regional, y las posibilidades de concertar acuerdos de alcance regional y parcial. En el campo de la cooperación instrumental se prevén distintas acciones en las áreas aduanera, financiera y monetaria. En lo relativo a la regulación del comercio recíproco, en el tratamiento especial para Uruguay de la Resolución 6 del Consejo de Ministros, y en lo que respecta al apoyo a la participación de los sectores económicos, especialmente empresarial, se prevén distintas acciones y estudios tendientes a encauzarlos. También destaca el programa de actividades previsto para impulsar el sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo, en lo referente a la apertura de mercados, al programa de cooperación en favor de Bolivia, Ecuador y Paraguay y dentro de este grupo las medidas especiales en favor de los países mediterráneos(4).

El programa también contempla lo referente a la puesta en marcha de un sistema de información de comercio exterior de los países miembros y sus respectivos regímenes, así como el suministro regular de informaciones sobre oportunidades comerciales. Se prevén también tareas relacionadas con la convergencia y cooperación con países y áreas de integración económica de América Latina, cooperación horizontal entre países en vías de desarrollo y vinculación con otros organismos

regionales y subregionales. Finalmente, el programa prevé el cumplimiento de tareas encomendadas por la Conferencia de Evaluación y Convergencia, aspectos relacionados con el perfeccionamiento de la estructura jurídica e institucional de la ALADI, con la difusión de los logros y actividades y con el informe anual sobre los resultados de la aplicación del Tratado de Montevideo de 1980 y de las disposiciones derivadas de él (5).

### 1.1 Aspectos Institucionales

Como consecuencia de la entrada en vigor de la ALADI, en marzo de 1981, iniciaron su vigencia los órganos establecidos en el Tratado de 1980. La estructura orgánica está integrada por tres órganos políticos de decisión: El Consejo de Ministros, La Conferencia de Evaluación y Convergencia y El Comité de Representantes, y por un órgano técnico con facultades de proposición: la Secretaría General. Los órganos políticos tienen carácter intergubernamental y sus representantes actúan con voz y voto en representación de sus gobiernos. En el caso del Consejo de Ministros, los representantes son los Ministros de Relaciones Exteriores o de la cartera que se ocupe de los asuntos de integración, en tanto que la Conferencia y el Comité son integrados por representantes plenipotenciarios.

La Secretaría General está integrada por un Secretario General, dos Secretarios Generales adjuntos, y por personal técnico y administrativo de los países de la ALADI. Al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores le corresponde asumir la conducción política superior del proceso de integración económica. Al respecto, dicta normas generales referidas al mejor cumplimiento de los objetivos de la Asociación; adopta medidas correctivas de alcance multilateral; revisa y actualiza las normas básicas que regulan los acuerdos de convergencia y cooperación con otros países en desarrollo y las respectivas áreas de la integración; acepta la adhesión de otros países miembros; acuerda enmiendas y adiciones al Tratado y designa al Secretario General. Además establece las directivas a las que deberán ajustar sus labores los restantes órganos, y delega en ellos la facultad de tomar decisiones en materias específicas.

La Conferencia de Evaluación y Convergencia examina y promueve el funcionamiento de los distintos mecanismos de la ALADI, impulsando la convergencia de los acuerdos de alcance parcial hacia una multilateralización progresiva. También propugna acciones de mayor alcance en materia de integración económica. Se reúne por convocatoria del Comité en sesión ordinaria cada tres años o en forma extraordinaria para tratar asuntos específicos de su competencia. Sus principales cometidos son: Recomendar al Consejo de Ministros la adopción de medidas correctivas de alcance multilateral; revisar periódicamente la aplicación de los tratamientos preferenciales; evaluar los

resultados del sistema de apoyo de los países de menor desarrollo económico relativo y tomar las medidas necesarias para su aplicación más efectiva; realizar negociaciones multilaterales en las que se establezca y profundice la preferencia arancelaria regional y propugnar la puesta en vigencia de acuerdos de alcance regional. Además, tiene encomendado realizar las tareas que le designe el Consejo de Ministros y a estos efectos puede solicitar a la Secretaría General la elaboración de los estudios que estime pertinentes.

El Comité de Representantes es el órgano político de carácter permanente. Sus atribuciones tienen relación directa con la ejecución de las acciones previstas por el Tratado y sus normas complementarias. Sus principales funciones son: promover la concertación de acuerdos regionales mediante la convocatoria de reuniones gubernamentales; analizar y propugnar medidas para lograr mecanismos más avanzados de integración; reglamentar el Tratado; apreciar multilateralmente los acuerdos de alcance parcial que se celebren y declarar su compatibilidad con los principios y objetivos del Tratado; aprobar el programa anual de trabajos de la Asociación y su presupuesto; convocar al Consejo y a la Conferencia y formular recomendaciones para la consideración de dichos órganos; representar a la Asociación ante terceros países; promover fórmulas para resolver controversias relativas a las normas o principios del Tratado y encomendar a la Secretaría los estudios que considere necesarios. Esta integrado por un representante permanente y un alterno de cada país miembro y se reúne durante todo el año en la sede de la Asociación, en Montevideo.

La Secretaría General, como órgano técnico del Tratado, tiene atribuciones de proposición, evaluación, estudio y gestión tendientes a apoyar las actividades de la ALADI. El Secretario General lo es también de los órganos políticos de la Asociación. Se destaca la facultad de la Secretaría General de formular propuestas a los órganos políticos, orientadas a la consecución de los objetivos y al cumplimiento de las funciones de la Asociación.

Sus cometidos principales consisten en evaluar la marcha del proceso de integración; analizar permanentemente las actividades del organismo y los compromisos de los acuerdos logrados en su marco; representar a la Asociación ante organismos y entidades internacionales de carácter económico; gestionar la obtención de recursos técnicos y financieros; la realización de estudios y proyectos referidos al programa de promoción para los países de menor desarrollo económico relativo; solicitar asesoramiento técnico y colaboración de organismos internacionales y personas y proponer la creación de órganos auxiliares. Como órgano asesor, debe realizar estudios con iniciativa propia o por directa delegación de los organismos propios y proponer a los países miembros, a través de sus representaciones permanentes, la concertación de acuerdos previstos en el Tratado. La Secretaría

General es la encargada de administrar el patrimonio de la ALADI y la representa, a ese efecto, en actos y contratos de derecho público y privado.

La estructura orgánica de la Secretaría fue diseñada en función de los objetivos y mecanismos del Tratado y comprende cuatro áreas: una primera, de dirección superior, integrada por un Secretario General y dos Secretarios Generales adjuntos; la segunda, de programación y evaluación; y la tercera, técnica operativa, subdividida en una unidad de promoción económica para los países de menor desarrollo económico relativo, una unidad de promoción, complementación y cooperación y una unidad de información y de estudios; finalmente el área de administración se subdivide en administración y finanzas y en la oficina de la Secretaría General.

La dirección superior tiene entre sus funciones específicas planificar, dirigir y controlar las actividades de la Secretaría General; establecer las orientaciones de carácter técnico para la ejecución de los programas de trabajo; administrar los recursos de la Asociación; asignar las funciones a las demás unidades; dirigir los servicios destinados a atender las reuniones del Consejo, la Conferencia y el Comité; contratar el personal de la Secretaría y prescindir de él.

La unidad de programación y evaluación tiene como misión asesorar y asistir a la dirección superior en la programación y evaluación de las actividades de la Secretaría, y como funciones específicas la preparación de los programas de actividades de este órgano, la evaluación periódica de la marcha del proceso y el cumplimiento de los compromisos derivados de los distintos acuerdos y en general la proposición de las bases y criterios para la elaboración de los informes y proyectos de programas anuales.

La unidad de promoción económica para los países de menor desarrollo económico relativo tiene por objeto promover la acción conjunta en favor de estos países en el contexto de lo establecido por el Tratado. Sus funciones específicas son las de programar y supervisar la ejecución de los estudios y las acciones de asistencia técnica; proponer y desarrollar programas de vinculación o coordinación interempresarial; suministrar asesoramiento e información para las negociaciones de los acuerdos destinados a favorecer a estos países; y programar la obtención de recursos financieros para los proyectos específicos. Esta unidad fue creada por el mandato establecido en el Artículo 36 inciso 1 del Tratado como una demostración más de la importancia que se atribuye a la solución del problema de los desniveles económicos entre los países miembros de la ALADI.

La unidad de promoción, complementación y cooperación programa y supervisa la ejecución de las actividades de la Secretaría General destinadas a identificar oportunidades de

promoción del comercio, complementación económica y acciones de cooperación económica e instrumental, así como las acciones tendientes a un eficaz funcionamiento de la zona de preferencias económicas establecida por el Tratado.

La unidad de información y estudios tiene como objetivos obtener, elaborar, analizar y suministrar la información pertinente, así como los estudios necesarios para fundar y desarrollar las actividades de la Asociación.

Finalmente, la unidad de administración y finanzas administra los recursos humanos, financieros y materiales de la Asociación y la oficina de la Secretaría General asiste y asesora a la dirección superior en el desempeño de sus tareas y colabora en las actividades directamente dependientes de la Secretaría General (6).

## 1.2 Renovación y Continuidad en el Proceso

A fines de 1980 se llevó a cabo la XX Conferencia Extraordinaria de las partes contratantes de la ALALC con la finalidad de: "a) Analizar y apreciar multilateralmente el resultado de las negociaciones y negociar, en la medida de lo posible, la extensión a las demás partes contratantes de los acuerdos de alcance parcial proyectados; b) Proceder a la formalización, a más tardar el 31 de diciembre de 1980, de los acuerdos de alcance parcial resultantes de la negociación, los cuales entrarán en vigencia a partir del 1o de enero de 1981; c) Disponer el tratamiento que se dará a las situaciones particulares que se presenten.

De común acuerdo, las partes contratantes que al 31 de diciembre de 1980 no hubieran concluido la renegociación podrán suscribir un acuerdo de alcance parcial, a los efectos de proseguir la renegociación respectiva, por el plazo que estimen conveniente" (7).

La situación al 31 de diciembre de 1980, una vez finalizada la XX Conferencia Extraordinaria de las Partes Contratantes de la ALALC, mostraba la concertación de varios acuerdos de alcance parcial bilaterales, logrados entre los miembros del Grupo Andino y los no andinos y un acuerdo celebrado entre los seis países no andinos que contiene las mismas concesiones que figuraban en las listas nacionales de esos países. Este acuerdo tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 1981 y fue prorrogado por un año. La gran mayoría de las concesiones negociadas durante la vigencia de la ALALC no fueron renovadas en los acuerdos bilaterales entre los países andinos y los restantes, contemplándose, sin embargo, la posibilidad de que se incluyeran productos que no habían sido negociados con anterioridad (82).

A efectos de avanzar en el proceso de renegociación y otros asuntos, la Resolución 398 (XX-E) dispuso la realización de dos conferencias extraordinarias en 1981, la primera de las cuales destinada a apreciar multilateralmente y formalizar mediante su registro, los acuerdos de alcance parcial aprobados hasta la fecha de la Conferencia; la segunda con el fin de concluir el cometido previsto en el Artículo sexto de la Resolución 1 del Consejo de Ministros, en todo lo relativo a los acuerdos formalizados por la Conferencia anterior y a los que se alcanzara con posterioridad a ella. El primer período de Sesiones Extraordinarias de la Conferencia de Evaluación y Convergencia se celebró en Montevideo entre el 30 de abril y el 16 de mayo de 1981. Fueron aprobadas dos resoluciones, la Resolución 1(I-E), que estableció el reglamento del primer período de sesiones de la Conferencia, y la Resolución 2(I-E), que se refiere a la prosecución de las negociaciones de los acuerdos de alcance parcial de renegociación de las preferencias otorgadas en el período 1962-1980 y que fueron formalizados en el acta final y tuvieron vigencia hasta el 31 de diciembre de 1981.

Se facultó al Comité de Representantes para registrar hasta el 17 de julio de 1981 los protocolos que recogieran las modificaciones introducidas en los acuerdos de alcance parcial. Se recomendó a la Secretaría General la presentación al Comité de un estudio sobre las alternativas para la realización de la apreciación multilateral. Se dispuso la realización de una reunión de delegados gubernamentales de alto nivel en la ciudad de Lima, con la finalidad de definir los criterios, el alcance y los procedimientos para la apreciación multilateral y disponer las tareas necesarias para llevarla a cabo; definir las normas para incluir en los acuerdos de alcance regional que recojan las nóminas negociadas de apertura de mercados, que sean necesarias para regular su funcionamiento, y evaluar el estado de las negociaciones que se hubieran llevado a cabo hasta la fecha de la reunión para la determinación de los productos que integrarían las nóminas negociadas de apertura de mercados y para la concertación de los acuerdos de alcance parcial. Se estableció que los países miembros debían entregar a la Secretaría, antes del 20 de octubre de 1981, los acuerdos de alcance parcial que serían sometidos a la apreciación multilateral y formalización en el siguiente período de sesiones de la Conferencia. Finalmente se dispuso que dicha conferencia tuviera lugar en Bogotá entre el 30 de noviembre y el 15 de diciembre.

Cumpliendo con el mandato de la Conferencia, del 21 al 26 de septiembre se reunieron en la ciudad de Lima los delegados gubernamentales de alto nivel para definir los criterios, el alcance y los procedimientos para la apreciación multilateral de los acuerdos que se lograsen en relación con la renegociación del patrimonio histórico; definir las normas para incluir en los acuerdos de alcance regional que recogieran las nóminas negociadas de apertura de mercados que fueran necesarias para regular su funcionamiento, y evaluar el estado de las negociaciones llevadas

a cabo para determinar los productos que integrarían las nóminas de apertura de mercados y para la concertación de los acuerdos de alcance parcial de la renegociación. En relación al tema de la apreciación multilateral, todas las delegaciones manifestaron su voluntad de realizarla en los términos de la Resolución 2(I-E). Con referencia al segundo tema, se acordó un documento que contenía elementos normativos para la negociación de las nóminas de apertura de mercados en favor de los países de menor desarrollo económico relativo.

Sobre este punto existió consenso bastante generalizado, subsistiendo sin embargo algunas observaciones. Se aprobaron acuerdos de alcance regional en favor de cada país de menor desarrollo económico relativo; los países miembros se eliminarían en forma total e inmediata los gravámenes aduaneros y las restricciones de todo orden; las nóminas de apertura mantendrían su vigencia mientras perdurara el carácter de país de menor desarrollo económico relativo; en caso que los productos incluidos en las nóminas fueran negociados con otros países, se renegociarían las preferencias de las nóminas de manera de no anular el beneficio acordado; se aplicarían los requisitos de origen vigentes en la ALALC hasta que no fuera aprobado el régimen de origen de la ALADI; se podrían aplicar salvaguardias por plazos de un año, bajo determinadas condiciones; las nóminas de productos presentadas por cada país de menor desarrollo económico relativo serían aprobadas multilateralmente y tendrían vigencia para todos los países que las aprobará, total o parcialmente; la Conferencia de Evaluación y Convergencia evaluaría los resultados y ahí se negociaría la ampliación progresiva de las nóminas o el retiro de las concesiones con compensación adecuada. En la reunión de Lima se acordó continuar con el tratamiento de los temas y se resolvió una nueva reunión a realizarse en Buenos Aires.

Esta tuvo lugar el 9 y 10 de octubre, y en tal oportunidad las delegaciones participantes acordaron las normas relativas a los tratamientos diferenciales a incluirse en los acuerdos que recogieran los resultados de la renegociación de las listas nacionales y de ventajas no extensivas. El principio que rige este acuerdo es el de mantenimiento de la eficacia de las preferencias. En los casos en que se viera a un país en grado de desarrollo una preferencia arancelaria igual o mayor que la otorgada previamente a un país de desarrollo intermedio o de menor desarrollo relativo, este último tendrá derecho a reclamar. En los casos en que los tratamientos más favorables fueran otorgados a países de igual categoría de desarrollo que el beneficiario de la preferencia, se realizarían negociaciones entre los países para otorgar al beneficiario un tratamiento equivalente. El tema de los tratamientos diferenciales había sido objeto de inquietud desde casi los comienzos de la ALALC, por parte de los que después se denominaron países de desarrollo intermedio.

Sin embargo, a pesar que se dictó una resolución que trataba de contemplar esta situación, no se logró implementarla de

manera efectiva a lo largo de toda la vida de esa asociación. Con el surgimiento de la ALADI se especificó de manera clara la necesidad de otorgar tratamientos diferenciales y se pudo lograr este acuerdo en la reunión de Buenos Aires, que establece un importante principio de mantenimiento de la eficacia de las concesiones para los países beneficiarios situados en las categorías intermedia y de menor desarrollo relativo. Los resultados de las reuniones de Lima y Buenos Aires fueron incorporados como anexos al acta final de la segunda reunión de la Conferencia de Evaluación y Convergencia.

La Segunda Reunión de La Conferencia de Evaluación y Convergencia se celebró en Bogotá entre el 30 de noviembre y el 7 de diciembre de 1981. Entre las disposiciones de su agenda figuraba lo relativo a la finalización de la renegociación del patrimonio histórico de la ALALC, la adecuación de los acuerdos de complementación de la ALALC y la aprobación de los acuerdos de alcance regional con las nóminas de apertura de mercados en favor de los países de menor desarrollo económico relativo. En relación con la renegociación del patrimonio histórico, la Conferencia comprobó que a pesar de los avances realizados en las negociaciones bilaterales y multilaterales no se daban las condiciones necesarias para completar dicha renegociación. Ello se debió principalmente a las dificultades para avanzar en la renegociación programada entre los seis países no integrantes del Grupo Andino que suscribieron un acuerdo provisional y que debieron postergar hasta 1982 la renegociación de dicho acuerdo que comprende las concesiones que integraban las listas nacionales de los seis países, negociadas a lo largo de los diez años de la ALALC. La Conferencia de Bogotá estableció el plazo improrrogable del 30 de abril de 1983 para finalizar la renegociación(83).

Con respecto a la suscripción de los acuerdos de alcance regional conteniendo las normas de apertura de mercado para los países de menor desarrollo económico relativo, se acordó la realización de una conferencia extraordinaria que debería celebrarse en junio de 1982 con el propósito de finalizar la negociación y poner en vigencia este mecanismo previsto en el Tratado de 1980. También fue prorrogado hasta diciembre de 1982 el plazo para la adecuación de los acuerdos de complementación de la ALALC, manteniéndose, mientras tanto, la plena vigencia de dichos acuerdos.

La Resolución I del Consejo de Ministros estableció que las concesiones otorgadas en listas nacionales, listas de ventajas no extensivas y acuerdos de complementación, negociadas durante el período de la ALALC, deberían ser incorporadas al nuevo esquema de integración, previa su renegociación, actualizándolas, enriqueciéndolas o eliminando las que se considerara necesario, tratando de incrementar y tender a equilibrar el intercambio entre los países miembros. Los resultados de la renegociación deberían formalizarse en acuerdos de alcance parcial o de alcance regional. La Resolución mencionada establecía que la renegociación debía

finalizar en la primera quincena de diciembre de 1980, aunque mas adelante se señaló que las renegociaciones podían continuar por el plazo que estimaran conveniente las partes contratantes que estuvieran de acuerdo al respecto, debiéndose formalizar dicho entendimiento en un acuerdo de alcance parcial.

A partir de agosto de 1980 y hasta la finalización de 1981 se llevaron a cabo tres rondas de renegociaciones de las que surgió un total de 31 acuerdos de alcance parcial como resultado de la renegociación de las preferencias otorgadas entre 1962 y 1980. Sin embargo el proceso de renegociación no se pudo completar, y en la segunda reunión de la Conferencia de Evaluación y Convergencia se estableció un plazo improrrogable hasta el 30 de abril de 1983, concluyendo ese día el mandato del Artículo sexto de la Resolución I del Consejo de Ministros a la Conferencia. Todos los acuerdos registrados fueron negociados entre pares de países, excepto el número 26 que fue negociado por seis países. Mediante este acuerdo, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay se extendieron recíprocamente las preferencias que registraban sus respectivas listas nacionales y listas de ventajas no extensivas al 31 de diciembre de 1980(B).

Por su parte, la Resolución 400 de la XX Conferencia Extraordinaria de las Partes Contratantes de la ALALC reguló la vigencia de los acuerdos de complementación industrial. Al efecto dispuso que, hasta en tanto no se efectuara su adecuación a la categoría de acuerdos comerciales conforme a la Resolución I y II del Consejo de Ministros, los acuerdos de complementación industrial y los acuerdos bilaterales continuarían vigentes. Durante 1981 se adecuaron tres acuerdos de complementación a la categoría de acuerdos comerciales y el resto se llevó a cabo en diciembre de 1982.

Con lo anterior se puede afirmar que los preceptos novedosos integrados al Tratado de Montevideo de 1980 tuvieron una finalidad básica que se sintetiza en la tendencia a modificar el esquema de integración, para fortalecer en todos los programas del acuerdo el carácter comercial y a reducir o eliminar, en donde fuera posible, los elementos de intervención en el mercado. La transición hacia las formas más liberacionistas estaría enmarcada y estimulada por el Tratado de Montevideo de 1980, el cual permite a cada uno de los países miembros de ALADI y del Grupo Andino, tejer una densa red de acuerdos bilaterales entre ellos, y con los países latinoamericanos no pertenecientes a la Asociación. Es importante mencionar al respecto que durante las negociaciones del nuevo Tratado de Montevideo, así como dentro de su primer año de vigencia, los países andinos cerraron filas frente a las posiciones de Argentina, México y Brasil, con objeto de minimizar la interferencia de lo negociado en la ALALC, en la conformación del mercado ampliado Andino, negándose a aceptar la vigencia hacia el futuro de las concesiones otorgadas. Esta posición indica que ALADI debería partir de nuevas negociaciones y no desde el llamado "patrimonio histórico".

En suma, el Tratado de Montevideo refleja un carácter eminentemente pluralista y convergente, con mecanismos y plazos flexibles que posibilitarían el comercio intraregional, evitarían la rigidez del tratado precedente y se asegurara la continuidad del proceso de integración de América Latina a través de la conservación del "patrimonio histórico", mismo que los propios promotores de la ALADI ya habían reconocido como obsoleto. Adicionalmente se puede decir que el hecho de que las negociaciones para poner en vigencia a la ALADI hayan concluido cuando la crisis económica mundial no presentaba síntomas claros de rápida solución, más bien se recrudecía; cuando dos de los tres países más grandes de América Latina, Argentina y Brasil, adelantaron modalidades de desarrollo económico decididamente liberacionistas, y cuando en mayor o menor grado, todos los países habían introducido modificaciones sustanciales a su anterior modelo de sustitución de importaciones, se reflejan nitidamente en el articulado del Tratado y en su filosofía.

Resulta paradójico que, en situaciones de crisis económica en los países industrializados, las economías de los países subdesarrollados tengan que articularse más a las metrópolis y deban debilitar los nexos que las unen entre sí. Más que una estrategia defensiva ante la crisis y ante la caída de la demanda externa, es un mecanismo "pasivo" ante la crisis mundial que en esencia se reduce a institucionalizar, sin profundizar las relaciones comerciales reales entre los países latinoamericanos. En segundo lugar, se deja al mercado y a las posteriores negociaciones, la consideración de los problemas bien conocidos del desequilibrio y de la acumulación de los efectos de crecimiento derivados del comercio exterior en los países con mayor potencial exportador.

En principio, un Tratado tan flexible como el de 1980 ofrece a los países miembros las opciones más amplias de participación, al menor costo político, ya que no tendrían que acordar ningún tipo de compromisos que implicaran ceder soberanía en el manejo de sus políticas económicas, ni renunciar, en nada, a las características de su modalidad de desarrollo; tales como adoptar un arancel externo común más elevado o normas sobre inversiones extranjeras como sucedía con la ALALC. Pero esa misma amplitud limita a su vez los beneficios económicos posibles, ya que restringen en la práctica, a los obtenibles de los acuerdos bilaterales comerciales con mayor flexibilidad, que constituyen el punto medular del nuevo Tratado de Montevideo. El objetivo de largo plazo es en la ALADI como en la ALALC el establecimiento del mercado común latinoamericano y la promoción de la integración económica como vía para promover el desarrollo de los países. Hasta aquí con la similitud con el Tratado de Montevideo de 1960.

Para el corto y mediano plazo se señala la promoción y regulación del comercio exterior recíproco, la complementación económica, así como el desarrollo de las acciones de cooperación que coadyuvan a la ampliación de los mercados. El Artículo

tercero del Tratado de Montevideo de 1980 expone los principios a que deben ajustarse los mecanismos y el proceso mismo(9):

- a) Pluralismo político y económico
- b) Convergencia de las medidas de alcance parcial hacia la multilateralización y hacia el mercado común.
- c) Flexibilidad, opciones y capacidad para permitir la concertación de variadísimas acciones de alcance parcial.
- d) Tratamiento diferencial, según el nivel de desarrollo de los países.
- e) Licencia a todo tipo de mecanismos que dinamicen y amplíen los mercados a nivel regional.

El Artículo cuarto señala los mecanismos fundamentales: preferencia arancelaria regional, acuerdos de alcance regional y acuerdos de alcance parcial.

a) La Preferencia Arancelaria Regional, regulada por la Resolución 5 del Consejo de Ministros de agosto de 1980, define los principios según los cuales la establecerán los países miembros en relación a sus propios aranceles:

- La preferencia arancelaria regional será inicialmente "mínima", "podrá" ser profundizada en negociaciones multilaterales posteriores y no implicará consolidación de aranceles.

- Se aplicará a la totalidad del universo arancelario aunque los países estén facultados para establecer sus listas de excepciones (sin limitación explícita de número), y para diferenciar sectorialmente, según el grado de sensibilidad de las ramas productivas.

- Se dará tratamiento diferente, según las tres categorías de países: De menor desarrollo, de desarrollo intermedio y de mayor desarrollo económico relativo.

- Se eliminarán las restricciones no arancelarias, con objeto de hacer efectiva la preferencia arancelaria.

b) Acuerdos de Alcance Regional. En estos acuerdos participan todos los países miembros de la ALADI y pueden celebrarse según los objetivos y mecanismos establecidos para los acuerdos de alcance parcial, así como referirse a las mismas áreas. Por lo anterior, los acuerdos pueden cubrir una amplia gama de campos comercial, de complementación económica, agropecuario, promoción del comercio y otros.

c) **Acuerdos de Alcance Parcial.** Son aquellos en que sólo participan los países signatarios del respectivo acuerdo. La extensión de los beneficios a todos los participantes no es automática y las normas que los rigen se refieren a la aceptación del principio de convergencia y multilateralización, sin definir procedimientos ni plazos.

Dichos acuerdos se orientan por los siguientes principios:

- Deberán estar abiertos a la adhesión, previa negociación de los demás países, y su duración mínima será de un año.

- Deberán tener cláusulas que propicien la convergencia con países miembros con la ALADI y con países no signatarios.

- Establecerán tratamiento diferenciado, según el nivel de desarrollo de los países adherentes.

- La preferencia arancelaria se establecerá en relación con los gravámenes aplicados a las importaciones provenientes de países miembros de la ALADI, no signatarios del respectivo acuerdo de alcance parcial.

- Podrán contener normas sobre requisitos, origen, cláusulas de salvaguardia, restricciones no arancelarias y otras.

La Resolución dos del Consejo de Ministros señala las formas que pueden adoptar los acuerdos de alcance parcial, los cuales pueden ser comerciales, de promoción del comercio y de complementación económica y agropecuaria. Para todos estos acuerdos, se deja a las negociaciones específicas el establecimiento de los principios que lo regirán. Los campos cubiertos por dichos acuerdos de alcance parcial son: acuerdos parciales de comercio, acuerdos de promoción comercial, acuerdos de complementación económica y acuerdos agropecuarios.

El sistema de apoyo a los países de menor desarrollo relativo, contenido en el Capítulo III, Artículos 15 a 23, se estructura según los principios de no reciprocidad y cooperación comunitaria; al igual, se concentrarán en acuerdos de alcance parcial y regional en los cuales se estipularan normas que garanticen la preservación de las preferencias arancelarias, la eliminación de las restricciones no arancelarias y la aplicación de cláusulas de salvaguardia, cuando las condiciones de mercado así lo requieran. Respecto al tratamiento en los acuerdos de alcance regional, la política de la ALADI se reglamenta en el artículo 18 del Tratado y en la Resolución 3 del Consejo de Ministros. En este campo, el tratamiento preferencial a los países con menor desarrollo económico relativo se refiere a la

intención de los países más desarrollados de aprobar listas negociadas de apertura total e inmediata para favorecer productos, preferentemente manufacturados, originarios de los países de menor desarrollo. La apertura total e inmediata será sin reciprocidad. Se deja a juicio de los países miembros decidir la fecha conveniente para la iniciación de dichas negociaciones. Se plantea en el mismo Artículo 18 el establecimiento de mecanismos eficaces de compensación para los efectos negativos del comercio sobre la actividad económica de los países de menor desarrollo relativo(10).

Por lo que se refiere a los acuerdos de alcance parcial celebrados con países de menor desarrollo relativo, los Artículos del 19 al 23 del Tratado de Montevideo de 1980 y la Resolución cuatro del Consejo de Ministros sobre programas especiales de cooperación y unidad de promoción económica, regulan el tratamiento preferencial otorgable por medio de los acuerdos de alcance parcial. Se trata de la posibilidad de acordar programas de cooperación económica en las áreas de preinversión e inversión, acciones conjuntas para impulsar proyectos de interés común con el propósito de captar el financiamiento y la asistencia técnica adecuados; programas de desarrollo tecnológico orientados a estimular el desarrollo de los países menos avanzados y sentar las bases para que estos puedan aprovechar las preferencias arancelarias. Es quizá, el reconocimiento implícito de que la ampliación de la competencia comercial tiende a reforzar el peso de los países más desarrollados, los cuales no sólo acumularon saldos positivos, sino que tenderían a captar el mayor volumen de las inversiones inducidas por el mismo comercio, repitiéndose, a escala diferente, por supuesto, el mismo tipo de desequilibrios observados en el comercio internacional.

Como se ha podido apreciar, las disposiciones normativas de la Asociación abarcan una gama extensa de posibilidades de vinculación y concertación económica. Es claro que desarrollar estas posibilidades ha correspondido a los gobiernos del área, que son quienes comprometieron su voluntad política al suscribir el Tratado. Sin embargo, es preciso tener presente que en la experiencia recogida en la ALALC, ante la ausencia de decisión política para cumplir con dichos compromisos, implicó que la planeación y aprovechamiento del desarrollo regional en los sectores industriales clave, fuera ejercido por centros de decisión extranjeros, en concreto por las causas matrices de las empresas transnacionales.

La renegociación del llamado "patrimonio histórico" constituido por las preferencias arancelarias que se habían otorgado entre sí durante los veinte años de existencia de la ALALC, fue ardua y compleja. Trasladar a mecanismos parciales lo contenido en el ámbito bilateral, aunado a la aplicación de principios como el tratamiento diferencial en función de los tres grados de desarrollo, no fue labor fácil. Además, la coyuntura no facilitó la negociación, pues la mayoría de los países han venido

enfrentado problemas internos y de balanza de pagos que les impide flexibilizar su posición y cumplir con el compromiso establecido de "mantener al máximo" las concesiones arancelarias. En su conjunto, el marco jurídico e institucional de la ALADI ha propiciado la transición de una tendencia de cooperación integral hacia otra de bilateralismo comercial. Sin embargo, perder de vista los efectos en el tiempo y la imperiosa necesidad de mantener y fortalecer el comercio intrarregional a través de un mercado amplio, sería un error histórico de graves consecuencias.

Así, de 1982 a 1986, se suscribieron y pusieron en ejecución un número aproximado de 80 acuerdos comerciales de alcance parcial(11), en diferentes áreas o sectores industriales tales como máquinas estadísticas, válvulas electrónicas, química, refrigeración, petroquímica, electrodomésticos, electrónica y comunicaciones eléctricas, entre otros. Igualmente dentro de ese período se suscribieron 40 acuerdos de alcance parcial de renegociación de las preferencias otorgadas en el período 1962-1980, casi en su totalidad entre dos de los países miembros de la ALADI, salvo algunas excepciones. Hasta 1987 se habían suscrito 7 acuerdos de complementación económica, un acuerdo agropecuario entre Argentina y Uruguay, y dos acuerdos en favor de Bolivia, suscritos con Brasil y Argentina, respectivamente, y aquel país. De los acuerdos de alcance parcial suscritos con países no miembros de la ALADI contemplados en el Artículo 25 del Tratado de Montevideo de 1980, hasta julio de 1986 fueron registrados en la Secretaría General de la ALADI 15 acuerdos, firmados casi en su totalidad entre México, Colombia o Argentina con países centroamericanos y Cuba.

Por lo que toca a los acuerdos de alcance regional, hasta 1986 se habían suscrito tres acuerdos de apertura de mercados en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, que benefician a Bolivia, Ecuador y Paraguay. Existe además otro instrumento de carácter regional denominado Preferencia Arancelaria Regional (PAR), mecanismo multilateral que abarca la totalidad del universo arancelario, con algunas listas de excepciones, y que consiste en una reducción porcentual sobre los gravámenes aplicables a la importación, que los países miembros se otorgan recíprocamente, incluyendo no sólo los derechos aduaneros sino los demás recargos de efectos equivalentes, de carácter fiscal, monetario, cambiario y de otra naturaleza. La PAR se suscribió el 27 de abril de 1984 por los once países miembros de la ALADI.

Con el propósito de evaluar el estado de proceso de integración latinoamericana, y examinar las fórmulas para impulsar y reactivar el comercio intrazonal, los días 11 y 12 de marzo de 1987 se llevó a cabo la tercera reunión de Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en la ciudad de Montevideo. En este encuentro el Consejo de Ministros fijó como objetivo inmediato de la ALADI el aumentar en un 40% el comercio intraregional hacia fines de decenio. Para ese efecto, se acordaron una serie de

medidas tendientes a profundizar el progreso de integración que se adoptaron como resoluciones del Consejo y que tiene carácter de mandato a los diversos organismos de la ALADI.

Previamente a la reunión ministerial, se celebró una reunión preparatoria de representantes de alto nivel los días 9 y 10 de marzo de 1987, en donde se discutieron diversos temas a nivel técnico. El Consejo de Ministros aprobó los proyectos de Resolución concernientes a los siguientes temas: eliminación de restricciones no arancelarias, profundización de la Preferencia Arancelaria Regional, recuperación y expansión del comercio (Programa regional de sustitución de importaciones), plan de acción en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, programa de atenuación y/o corrección de desequilibrios del comercio intraregional, y regímenes generales de regulación de comercio (Régimen Regional de Salvaguardia, Régimen General de Origen, Trámite de Solicitudes de Importación, Utilización de Precios Oficiales de Referencia y otros mecanismos de valoración para recepción de derechos de aduana y Régimen Regional de Regulación para el comercio de productos agropecuarios).

Especial mención merece la Resolución adoptada por el Consejo de Ministros en la Reunión de Montevideo, por la que acordaron fomentar el aumento de los valores del comercio recíproco y lograr su expansión. Al efecto y luego de sendas deliberaciones, los once países de la Asociación aprobaron el día 29 de junio de 1988, el Acuerdo Regional para la Recuperación y Expansión del Comercio (PREC), tendiente a propiciar la apertura comercial a favor de la región de un mercado potencial de 8 mil millones de dolares(12).

El PREC, suscrito por los once países miembros de la ALADI el 15 de julio de 1988, tiene la finalidad de asegurar una adecuada reciprocidad de resultados para evitar la profundización de desequilibrios del intercambio intrazonal y contempla los tratamientos diferenciales previstos en el Tratado de Montevideo de 1980 para las tres categorías de desarrollo determinadas para los países miembros de la Asociación. La importación de los productos que se incorporarán al Acuerdo gozará de una reducción porcentual básica de 60% sobre los gravámenes vigentes para terceros países, pero en función de las tres categorías de países miembros y de su calidad de país otorgante o receptor, la preferencia arancelaria oscilará entre 40 y 80%, y tendrá una tasa adicional del 10% -que podría significar una desgravación máxima del 88%- para los casos de Bolivia y Paraguay en su condición de naciones de menor desarrollo económico relativo mediterráneas.

Las listas multilaterales de productos deberán ajustarse también en función de las tres categorías, en base a distintos porcentajes del valor total de las importaciones "registradas desde extrazona por cada país de la Asociación en cualquiera de los años del trienio 1984-1986. Por otra parte, a fin de compensar las expectativas de expansión del comercio recíproco de

los países signatarios, el nuevo Acuerdo Regional contiene una segunda serie de listas de productos, que se beneficiaran de preferencias negociadas bilateralmente.

El Acuerdo Regional para la Recuperación y Expansión del Comercio regirá a partir del primero de enero de 1987, siempre y cuando por lo menos cuatro países signatarios lo hayan puesto en vigor, incluso administrativamente, en sus territorios respectivos, y tendrá una duración ilimitada. En ese sentido fueron convenidos distintos plazos de vigencia para las obligaciones asumidas por los países en función de las tres categorías. Los compromisos asumidos por Argentina, Brasil y México se harán efectivos a partir del primero de enero de 1987. En tanto, los correspondientes a los países de desarrollo intermedio lo serán a partir del primero de enero de 1990 respecto de dichos países y de los países de menor desarrollo; y a partir del primero de enero de 1991 para Argentina, Brasil y México.

Por último, los países de menor desarrollo harán efectivas sus obligaciones entre sí a partir del primero de enero de 1990; para los países de desarrollo intermedio a partir del primero de enero de 1991 y para Argentina, Brasil y México desde el primero de enero de 1992. El protocolo dispone asimismo la preservación de las preferencias otorgadas; la no aplicación de restricciones no arancelarias; el régimen de origen; mecanismos de salvaguardias y retiros de concesiones; así como la evaluación y corrección de desequilibrios acentuados que se generen en el intercambio de los productos incluidos en el Acuerdo(13).

Una vez que ha sido revisado de forma general el proceso de integración de América Latina y se ha hecho mención de los esfuerzos encaminados siempre a constituir un mercado regional como una alternativa al desarrollo latinoamericano, se hace necesario revisar los acontecimientos que en el transcurso de la década de los años 80 han permitido dilucidar las dudas sobre las expectativas de la unidad latinoamericana, constituida en un ideal con reconocida tradición y prolongado recorrido en esta parte del Continente, que ahora es entendida bajo un enfoque distinto. La reflexión sobre cada uno de los esquemas de integración analizados permite identificar una característica común que se refiere a considerar a la integración económica como el medio fundamental para acelerar el crecimiento de las economías de la región.

No obstante, en las actuales circunstancias los procesos de integración regional han adquirido una importancia mayor que rebasa los límites de la mera concepción tradicional. La presente y prevista situación de la economía mundial y de América Latina en particular, ha contribuido de forma decidida a que los gobiernos de la región no se limiten a apoyar únicamente las formas acostumbradas de cooperación y solidaridad regional, sino ha constituido el móvil para que los países latinoamericanos se hayan dado a la tarea de sumar esfuerzos en todos los campos, y asumir posiciones conjuntas y concertadas que les permitan hacer frente a

los problemas que tradicionalmente han compartido. En ese sentido es pertinente identificar primero cuáles han sido los obstáculos al fomento del comercio intralatinoamericano, considerado como la tarea inicial básica del actual esquema de integración regional, y los esfuerzos tendientes a su reactivación, para después analizar las condiciones que no han dejado desvanecer el espíritu integracionista regional, que bajo una nueva perspectiva, más bien se ha fortalecido.

SEGUNDA PARTE

NOTAS Capítulo I

1. Comercio Exterior, Volumen 30, No. 4 México, 1980, p.380.
2. Comercio Exterior, Volumen 30, No. 6 México, 1980, p.623.
3. Consejo Argentino Para Las Relaciones Internacionales, La Argentina y el Proceso de Reestructuración de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, reproducido en Integración Latinoamericana BID-INTAL, Argentina, Junio de 1979, pp.70-81.
4. BID-INTAL, El Proceso de Integración en América Latina en 1981, BID-INTAL Argentina, 1982 p.31.
5. Ibid.
6. Ibid.
7. Ibid. p.30
8. Ibid.
9. Secretaría General de la ALADI. Edición Oficial en Español del Tratado de Montevideo de 1980, ALADI, Montevideo, 1985. p.2.
10. Ibid. p.4-6.
11. Secretaría General de la ALADI, Síntesis ALADI, Separata, No. 3, ALADI, Julio de 1986, p.11.
12. Secretaría General de la ALADI, Síntesis ALADI, No.6/88 ALADI, Julio de 1988 p.142.
13. Ibid.

## CAPITULO II

## II. Obstáculos al Comercio intralatinoamericano y el Esfuerzo por Reactivarlo

Es un hecho que la crisis internacional ha afectado de forma directa al ritmo de crecimiento de los países de América Latina, que por diferentes causas ha contribuido a obstaculizar el comercio regional y en buena medida el proceso de integración. Esas causas entre otras pueden ser: el crecimiento basado en el endeudamiento externo que ha finalizado; los términos de intercambio se siguen deteriorando, como resultado de la fuerte caída de la mayoría de los precios de los productos básicos; las posibilidades de exportación de la región, que dependen en alto grado del mercado extrazonal, están siendo sensiblemente afectadas por la retracción del comercio mundial y la agudización de las políticas comerciales proteccionistas de los países industrializados.

En este cuadro de crisis la integración vuelve a adquirir una importancia crucial, no como la única opción de solución a muchos problemas que afronta la región, sino como una posibilidad, a corto y mediano plazos, de incrementar y diversificar su comercio exterior, y de aliviar la aguda escasez de divisas, para que se recupere y mantenga el ritmo de crecimiento de sus economías y paralelamente se profundice en la obligación de concertar posiciones conjuntas. El marco de crisis económica en que se desarrolla actualmente el proceso de integración latinoamericana se puede analizar en dos aspectos totalmente conectados: la crisis internacional y la crisis regional.

### 2.1 La Crisis Internacional

El decenio de 1980 se inició con una recesión económica que es la más intensa y prolongada que ha sufrido la economía mundial en todo el período de la postguerra, y de la cual parecería en estos momentos que estuviera saliendo, por lo menos en algunos países industriales. La crisis actual, además de intensa, ha sido muy generalizada, debido a la creciente internacionalización de las economías en los últimos decenios, por lo que sólo unos cuantos países han escapado a sus efectos, y en general ha comprometido el crecimiento tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo. En las economías desarrolladas, la crisis se ha manifestado en una disminución de la producción, una fuerte baja de la inversión que sin duda ha debilitado el crecimiento, altas tasas de desempleo y procesos inflacionarios todavía intensos y persistentes, aunque en algunos países ya han sido controlados.

El rasgo más característico de la crisis ha sido el elevado nivel alcanzado por las tasas reales de interés. Esto se ha debido a la prioridad otorgada por los países desarrollados a la reducción de la inflación mediante fuertes controles de la oferta monetaria y a la considerable magnitud de los déficit

fiscales, en particular en Estados Unidos. La persistencia de tasas reales de interés excesivamente elevadas se han convertido en un problema central de la actual coyuntura económica internacional. Así, problemas como las caídas de las inversiones productivas son atribuibles en gran medida a los niveles de las tasas de interés. En el plano internacional, las elevadas tasas de interés, pero más aún sus bruscas variaciones, han ocasionado movimientos erráticos de los capitales y, por conducto de éstos, fluctuaciones igualmente bruscas de los tipos de cambio. También han contribuido a reducir fuertemente la demanda de existencias, entre ellas las de productos básicos, dando origen al deterioro de los términos de intercambio de las economías en desarrollo.

Otro factor distintivo de la crisis mundial es la persistencia de conflictos entre las políticas comerciales de varios países desarrollados, lo que ha dado lugar, conjuntamente con la fuerte recesión económica, a políticas comerciales proteccionistas, en detrimento del comercio internacional. De 1981 a 1985, el intercambio mundial declinó, lo que constituye también uno de los rasgos singulares de la crisis internacional. En general, las políticas macroeconómicas siguen siendo muy restrictivas en los países industriales y, como consecuencia, las tasas de interés aún siguen siendo excesivamente elevadas, lo que constituye un elemento esencial de la actual crisis mundial.

En 1985 tanto el ritmo de producción como del comercio mundiales disminuyeron notablemente con relación al año anterior. La tasa de crecimiento del producto global se situó en el 3.3% ligeramente inferior a la tasa de crecimiento alcanzada en 1984. El valor del comercio mundial por su parte se situó en apenas 1% por encima del valor alcanzado en 1984. El sector dinámico fue el de las manufacturas que se expandió a una tasa del 5% en 1985, y el comercio de productos agrícolas y mineros declinó. La caída de los precios de los productos básicos fue generalizada en todas las regiones y para todos los grupos de productos.

Por otra parte, el intercambio creció un 5% entre los países desarrollados y el comercio entre los países en desarrollo disminuyó en un 7%, las exportaciones de estos últimos hacia los países industrializados decrecieron en un 4%. El valor de las exportaciones no petroleras de los países en desarrollo, que había aumentado en un 13% en 1984, sufrió una leve reducción en 1985. Al menor ritmo del producto y comercio mundiales debe agregarse la problemática del endeudamiento externo de numerosos países en desarrollo, particularmente en América Latina y los condicionantes que ésta impone a la recuperación económica y el desarrollo de éstos países. Continuaron siendo también motivo de preocupación los desequilibrios externos, la volatilidad de los tipos de cambio, el incremento del proteccionismo y el mantenimiento de elevadas tasas de interés. Los progresos alcanzados en estas

Áreas, especialmente los relacionados con las acciones coordinadas decididas por los países industrializados, en materia de tipos de cambios y tasas de interés, no parecieron suficientes para hacer frente a la magnitud de los desequilibrios actuales.

En los países industrializados ha continuado el proceso de recuperación económica que se inició a mediados de 1984, aunque a menor ritmo de crecimiento. Así en 1985 la tasa de crecimiento del PIB de los países industrializados disminuyó más de 2% en relación a 1984, alcanzando solo un 2.7%. En el período 1983-1984, la sostenida expansión de la economía de los Estados Unidos, jugó un papel preponderante en el inicio de la recuperación que se propagó también a otras regiones del mundo. Sin embargo, la desaceleración desde 6.8% de crecimiento en 1984 a 2.2% en 1985 también afectó significativamente a la producción mundial. El ritmo de crecimiento de las importaciones de Estados Unidos, aunque permaneció por encima del comercio mundial, cayó cerca de dos tercios, desde un 24% en 1984 a un 8.5% en 1985, en términos reales (1).

La causa principal de la declinación del ritmo de crecimiento de Estados Unidos en 1985 fue el empeoramiento de su sector externo. En dicho año el impulso que le había dado a la economía norteamericana una política fiscal altamente expansiva y los efectos de la política tributaria tanto para el consumo como para la inversión, empezaron a desvanecerse. La reducción del crecimiento de la demanda agregada, así como el impacto de la caída del dólar, afectaron el crecimiento de las importaciones norteamericanas. Tal situación afectó particularmente a Japón. En 1984 más de la mitad del crecimiento japonés provino de las exportaciones a Estados Unidos, mientras su demanda interna se mantuvo estable. En 1985 la contribución del comercio externo al crecimiento del producto japonés fue sensiblemente inferior y fue compensada con un incremento de la demanda interna. En cuanto Europa Occidental en su conjunto en 1985 se produjo un crecimiento moderado, casi idéntico al de 1984. Sin embargo, el producto creció en un ritmo más rápido en la segunda mitad de 1985. Como es en el caso de Japón la principal fuente de crecimiento se desplazó de la demanda externa a la doméstica(2).

El principal logro de los países industrializados ha sido el control de la inflación. Entre 1982 y 1985, los índices inflacionarios de las siete mayores economías industrializadas se redujeron casi a la mitad. Como consecuencia, la inflación se situó a niveles inferiores de la década pasada. Del nivel de dos dígitos de principios de los años ochenta se llegó en 1985 a una inflación promedio de éstos países del 4% (3).

Durante 1986 el ritmo de crecimiento de la economía mundial se desaceleró nuevamente, prosiguiendo con la tendencia iniciada en 1985. En particular, las economías industrializadas registraron un comportamiento decepcionante. En efecto, en 1986 su ritmo de crecimiento real fue mas bajo desde la recesión de

1982, alcanzando apenas un 2.4%. Esta lenta expansión contrasta fuertemente con las optimistas previsiones formuladas a comienzos de 1986, estimuladas por los efectos positivos que supuestamente derivarían de la caída de los precios del petróleo, de la reducción de las tasas nominales de interés y de la contracción de la inflación. Esta desaceleración en el crecimiento fue una característica común de prácticamente de todas las economías industrializadas.

Durante el año de 1986 la principal fuente de desaceleración en el ritmo de crecimiento real en las economías industrializadas provino del deterioro de las exportaciones netas, el cual puede atribuirse en parte al fuerte ajuste al que se vieron sometidos los países en desarrollo, ya sea como resultado de la caída de los precios del petróleo o de las restricciones financieras derivadas del problema del endeudamiento externo. A pesar de que durante 1986 el crecimiento de la demanda interna total en los países industrializados (3.5%) fue superior al registrado en 1985 (3.2%), el fuerte deterioro de las exportaciones netas afectó adversamente el ritmo de crecimiento de la producción. La desaceleración en el ritmo de crecimiento de la actividad económica de los países industrializados se acompañó de una nueva contracción en los registros inflacionarios. Durante 1986 creció apenas 2.3%, una magnitud significativamente inferior al 4.1% anotado en el año anterior. Ciertamente esta reducción en la inflación estuvo estrechamente ligada a la caída experimentada por los precios del petróleo. Acompañando la caída en los registros inflacionarios, durante 1986 también se contrajeron las tasas nominales de interés.

Influido por el lento crecimiento de la producción, durante 1986 el volumen del comercio mundial registró un crecimiento de apenas 3.5%, una magnitud ligeramente superior a la anotada en el año anterior. Sin embargo, esta expansión se acompañó de una importante modificación en el dinamismo relativo de los distintos componentes del comercio internacional. Las exportaciones de manufacturas perdieron su liderazgo dentro del total de exportaciones mundiales creciendo aproximadamente la mitad, 3%, del ritmo alcanzado en 1985. En el caso de los productos básicos, el lento crecimiento de las exportaciones agrícolas fue compensado por la expansión del comercio de minerales. A lo largo de 1986 los términos de intercambio de las economías industrializadas y en desarrollo experimentaron fuertes modificaciones. Mientras que para las primeras mejoraron en 9.4%, para las segundas se deterioraron en más de un 16%. Aun cuando esta contracción está estrechamente vinculada a la caída en los precios del petróleo (los términos de intercambio de los países exportadores de petróleo cayeron en un 45.7%), las economías en desarrollo no exportadoras de petróleo no consiguieron sustraerse a la debilidad generalizada en los mercados de productos primarios(4).

## 2.2 La Crisis Regional

En los últimos años, América Latina se incorporó en forma intensa a la economía mundial, mediante mecanismos comerciales, financieros y tecnológicos, por lo que la crisis de la economía mundial se propagó a la región por tres vías principales. La primera fue el comercio internacional, ya que el estancamiento de la actividad económica de los países industriales tuvo efectos negativos sobre su demanda de importaciones. Dichas consecuencias adversas se vieron reforzadas por el resurgimiento de medidas comerciales proteccionistas en la mayoría de los países desarrollados, que fueron más frecuentes y drásticas a medida que se incrementaba en ellos el desempleo y se prolongaba la recesión. La progresiva pérdida de dinamismo del comercio mundial afectó fuertemente tanto el volumen como los precios de las exportaciones de la región. En 1982 se detuvo por completo la expansión real de las exportaciones latinoamericanas que se habían incrementado a un ritmo de 8% anual entre 1976 y 1981(5). La contracción del comercio mundial condujo también, en 1982 y 1983, a que se deterioraran aún más los términos de intercambio de América Latina, en particular en los países no exportadores de petróleo, donde la baja vino a sumarse a las ocurridas en los cuatro años anteriores.

La segunda vía fueron las altas tasas de interés vigentes en los mercados financieros internacionales. Estas contribuyeron a desencadenar y acentuar la crisis regional: por una parte, al detener el crecimiento de las economías industriales, se redujo en estas la demanda de las exportaciones de América Latina; y por otra al elevar el servicio de la deuda externa cuyo monto había alcanzado niveles excepcionales en los principales países de la región, contribuyeron a ampliar enormemente el déficit en cuenta corriente. Esta situación se vio agravada por la baja registrada en el período 1981-1983 en el valor unitario de las exportaciones de la región. El resultado de la coincidencia de que subiera la tasa de interés nominal y bajara el precio de las exportaciones fue que la región tuvo que pagar alrededor del 54% de sus ingresos por concepto de exportaciones(6).

Una tercera vía de transmisión fue la brusca inversión del movimiento neto de capitales hacia la región. El ingreso neto de capitales, que había crecido con rapidez entre mediados del decenio pasado y 1981, cayó drásticamente en 1982 (17 mil millones de dólares) y más aún en 1983 (4.5 mil millones de dólares). Esta violenta disminución del ingreso neto de capitales, y la expansión que mostraron las remesas de intereses al exterior, compensaron con creces los efectos de la posición superavitaria de la balanza comercial, debido a una drástica reducción de las importaciones de la región (28% en 1982 y 29% en 1983), originando una disminución de reservas internacionales en los bancos centrales de 24 mil millones de dólares en 1982-1983.

La fuerza con que los problemas de la crisis mundial se hicieron sentir en América Latina se debió también en gran parte a las políticas económicas aplicadas en muchos países de la región, a partir de mediados del decenio de los setenta, que promovían un crecimiento económico estrechamente dependiente del ahorro externo, elevando peligrosamente el monto de la deuda externa. Estas políticas de endeudamiento externo sirvieron para financiar políticas con objetivos diversos, desde enormes inversiones que sobre estimaron, en algunos casos, la futura expansión de los mercados internos y externos, hasta otras que promovieron una expansión exagerada del consumo o el aumento notable de los gastos de defensa. Ya en los últimos años, una parte cada vez mayor del financiamiento externo fue utilizada para pagar el servicio de la propia deuda externa.

La pérdida de crecimiento de las economías de la región a partir de 1982 fue acompañada por una fuerte elevación de las tasas de desocupación y subempleo, y al mismo tiempo se agravaron y generalizaron los procesos inflacionarios. En el sector externo, la crisis se manifestó no menos grave, traduciéndose en déficit de balanza de pagos en cuenta corriente, enormes devaluaciones de los tipos de cambio y fuertes pérdidas de reservas internacionales. En muchas economías de la región, la declinación de la actividad económica produjo una profunda crisis en el aparato productivo y en la situación financiera de las unidades productivas, lo que originó el deterioro de las carteras de los bancos, afectando la solvencia y viabilidad de buena parte del sistema bancario privado.

La evolución de los países industrializados repercutió en las economías de la región en forma considerable. Las expectativas de recuperación que se habían forjado en América Latina como consecuencia del comportamiento del producto y del comercio latinoamericanos en 1984, se desvanecieron en 1985. En este último año el PIB regional creció en algo menos del 3%, pero esto se debió fundamentalmente a la economía brasileña. Si se excluye a Brasil, la tasa del crecimiento del producto no alcanza siquiera el 1%. Las economías de América Latina continuaron pues en un franco deterioro. La magnitud del producto superó apenas los niveles alcanzados a principios de la década y el producto por habitante sufrió una reducción de alrededor del 10% (7).

El continuo deterioro de las economías latinoamericanas también se pone de manifiesto al observar otros indicadores económicos. El volumen de las exportaciones y la importaciones de bienes disminuyó en 1985, estas últimas se encontraron muy por debajo -cerca del 40%- de los niveles alcanzados en los años anteriores a la crisis, con el agravante de que los rubros más afectados han sido los bienes intermedios, los combustibles y los bienes de capital, todos ellos vitales para la reestructuración del aparato industrial regional, también seriamente afectado por la crisis.

Los ingresos por concepto de exportaciones en 1985 declinaron en un 5.7% como resultado de los menores volúmenes de exportación y del deterioro de los precios de los productos básicos. Dado que la caída de las exportaciones fue mayor que la de las importaciones, disminuyó el excedente comercial que había sido alcanzado en años anteriores. Su monto, que se había cuadruplicado entre 1982 y 1984 para alcanzar las cifras sin precedentes de 38.7 mil millones de dólares, descendió a 34.3 mil millones en 1985. El déficit en cuenta corriente, que había prácticamente desaparecido en 1984, aumentó en más de 3 mil millones y se redujo el flujo de capitales, manteniéndose la actitud reticente de los acreedores privados a suministrar nuevos créditos "voluntarios" a los países de la región. América Latina continuó transfiriendo recursos netos al exterior en grandes magnitudes.

Los problemas del endeudamiento externo de la región continuaron sin solución. Aunque el ritmo de crecimiento de la deuda de la región disminuyó hacia 1985, el deterioro de los indicadores económicos impidió a la región mejorar su coeficiente de deuda-exportaciones. Además, no obstante la baja de las tasas nominales de interés, la relación pago de intereses-exportaciones se mantuvo a un nivel muy alto, cerca del 36%. En consecuencia, la deuda externa continuó creciendo, su servicio se incrementó, y las posibilidades de recuperación económica sostenida de los países de la región se hicieron cada vez más difíciles.

La crisis regional se manifestó también en el deterioro de las finanzas públicas, cuyos ingresos se vieron afectados por la caída del comercio exterior y por la declinación de la actividad económica interna, lo que originó fuertes déficits presupuestarios, que aceleraron el proceso de inflación. Los intentos por controlar la inflación condujeron a importantes restricciones del gasto público, deprimiendo aun más los niveles de la actividad interna. Es así que la primera mitad de la década de los ochenta experimentó importantes cambios, contribuyó a generar un ambiente adverso de los países en desarrollo, tanto en el plano de las interacciones macroeconómicas como el de las relaciones comerciales, monetarias y financieras, aceleradas a su vez por cambios de política de indudable trascendencia. La característica particular fue que tanto los países industrializados como las economías en desarrollo exhibieron un escaso dinamismo. Esta tendencia está sin duda asociada al carácter de las políticas macroeconómicas aplicadas por la mayoría de los países industrializados después del segundo "shock" petrolero (8).

El año de 1986 representó para las economías de la región una ligera mejora en su ritmo de crecimiento, el que alcanzó un registro del 3.4%, en comparación con un 2.7% en 1985. Este crecimiento promedio oculta importantes diferencias nacionales. Resalta en primer lugar el comportamiento entre los países

exportadores y no exportadores de petróleo. Mientras que los primeros registraron una contracción en su ritmo de crecimiento del 1.9%, los segundos expandieron su producción en más de un 6%. Dentro de éstos últimos a su vez se advierte un comportamiento más positivo de los países grandes y medianos en comparación con las economías de menor desarrollo. Esta ligera mejoría en el ritmo de expansión de las economías de la región se dio en el contexto de un fuerte deterioro en el sector externo. Durante 1986 los países de América Latina contrajeron su superavit comercial en un 45% con respecto al registrado en el año anterior. Este deterioro es atribuible a la caída en el valor de las exportaciones, las cuales se contrajeron en casi un 15%; baja estrechamente ligada a la caída en el valor de las ventas de combustibles.

De esta manera, América Latina experimentó un fuerte impacto adverso del deterioro de sus términos de intercambio con el exterior, los que cayeron durante 1986 en casi 9%. Adicionalmente, no obstante el aumento en los ingresos netos de capital y de la caída en los pagos netos de utilidades e intereses derivado de la contracción en las tasas de interés nominales, la transferencia de recursos al exterior alcanzó una cifra de 22 mil millones de dólares, equivalente a más de un 23% de las exportaciones de bienes y servicios. En términos acumulados, entre 1982 y 1986 la región transfirió al exterior recursos por un valor total de aproximadamente 132 mil millones de dólares, equivalentes a más de la tercera parte de la deuda externa total acumulada a fines de 1986(9).

En 1987 se agravó la aguda crisis económica que América Latina ha venido enfrentado desde comienzos del decenio actual. A la vez que disminuyó el crecimiento económico volvió a acelerarse drásticamente la inflación, y si bien los resultados del sector externo fueron más favorables, se concentraron en un número muy reducido de países. Conforme a cifras preliminares de la CEPAL (10), el PIB de la región aumentó 2.6%, tasa inferior a la registrada en los tres años anteriores y que permitió un incremento del producto por habitante de apenas 0.5%. La expansión de la actividad económica, aunque más pareja que el año anterior, fue muy pequeña en la mayoría de los países, en nueve de los cuales disminuyó el producto por habitante. De hecho aumentó a ritmos satisfactorios sólo en Uruguay, Perú, Chile y Colombia; pero incluso en estos países, con la excepción de Colombia, el producto por habitante siguió siendo inferior al que se había logrado a comienzos del decenio.

La pérdida de dinamismo de la actividad económica fue acompañada por un resurgimiento considerable de la inflación. La tasa media de los precios al consumidor, ponderada por la población, que había disminuido de 275% en 1985 a 65% en 1986, subió a más de 185% a fines de 1987. Además, la aceleración del proceso inflacionario fue bastante generalizada. Los precios al consumidor se elevaron con mayor rapidez en el año anterior y en la mayoría de los países el aumento fue considerable. El menor

dinamismo del crecimiento económico y la aceleración de los procesos inflacionarios coincidieron con un mejoramiento de las cuentas externas. A causa de la recuperación del precio internacional del petróleo, del repunte que tuvieron las cotizaciones de los minerales y otros productos básicos, del rápido crecimiento de las exportaciones de manufacturas de algunos países, y pese a la brusca caída del precio internacional del café, el valor total de las ventas externas de bienes de América Latina aumentó 13%(11).

Este incremento superó al de las importaciones (10%), con lo que el superavit en el comercio de bienes subió de 18.2 mil millones de dólares en 1986 a 22.7 mil millones en 1987, interrumpiéndose así la tendencia descendente que había seguido en los dos años anteriores. El aumento se originó casi exclusivamente en los crecimientos muy considerables que tuvieron los excedentes comerciales de México, Brasil y Venezuela. El incremento del superavit comercial y la leve merma en los pagos de intereses y utilidades contribuyeron a reducir el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos a 9 mil millones de dólares. Sin embargo, con la sola excepción del saldo negativo de 14.6 mil millones de dólares correspondiente a 1986, el déficit de 1987 superó ampliamente los registrados de 1983 a 1985 y reflejó, por ende, el limitado avance logrado con los programas de ajuste.

La disminución del déficit en cuenta corriente coincidió con un alza del ingreso neto de capital, que había caído a un nivel excepcionalmente bajo en 1985. El monto nominal de los préstamos e inversiones netas recibidas equivalió, empero, a menos de la mitad del que la región recibía antes de desencadenarse la crisis de la deuda, y en términos reales equivalió a una fracción aún mucho menor. Como resultado de la ampliación del financiamiento externo neto y de la reducción del déficit de la cuenta corriente, se produjo un vuelco importante en el resultado de la balanza global de pagos. Este, que en 1986 había cerrado con un saldo negativo de casi 5.9 mil millones de dólares, generó en 1987 un superavit de 5.3 mil millones de dólares(12).

Debido también al mayor ingreso de capitales y a la leve merma de los pagos de intereses y utilidades, la transferencia de recursos al exterior disminuyó a 15.7 mil millones de dólares, cifra 28% inferior a la de 1986 y equivalente a algo más de la mitad de la registrada en promedio en el trienio 1983-1985. Con todo, la transferencia de recursos al exterior continuó absorbiendo una fracción considerable del valor de las exportaciones de bienes y servicios (15%) y siguió constituyendo una limitación fundamental para reanudar un proceso dinámico y sostenido de crecimiento económico. En 1987 continuó por cuarto año consecutivo el lento crecimiento de la deuda externa, la cual se estima ascendió a casi 410 mil millones de dólares a fines del año, es decir, su crecimiento fue de algo más de 4%, tasa muy similar a la de 1986. Sin embargo, como el ritmo de inflación en los países industrializados fue de aproximadamente 3%, la

expansión real de la deuda fue de 1%, en comparación al 2% del año anterior. En la práctica, empero, el crecimiento efectivo de la deuda fue aún menor, ello se debe a que el valor de la moneda estadounidense disminuyó mucho en relación con el de las monedas de otros países acreedores, lo cual aumentó estadísticamente el monto en dólares de las obligaciones contraídas en otras monedas.

Debido al lento crecimiento de la deuda, al nivel más bajo de las tasas de interés de mediados de 1986 a mediados de 1987 y a la recuperación del valor de las exportaciones de América Latina, los indicadores de la carga de la deuda externa mejoraron respecto a 1986, aunque se mantuvieron en niveles críticos. Así, el hecho de que le ritmo de crecimiento del valor de las exportaciones triplicara al de la deuda hizo que el coeficiente regional deuda - exportaciones disminuyera de 416% en 1986 a 387% en 1987. La merma fue más marcada en los países exportadores de petróleo (de 422 a 370%) que en las restantes economías de la región (de 412 a 400%). No obstante, los coeficientes para ambos grupos de países siguieron siendo significativamente superiores a los muy altos registrados durante 1982-1985, y fueron alrededor de 50% mayores que los que eran habituales antes de comenzar la crisis de la deuda.

En 1987 mejoró también en forma significativa la relación entre intereses y exportaciones. En el conjunto de la región, dicho coeficiente bajó de 36% en 1986 a 30% en 1987. La baja fue nuevamente más marcada en los países exportadores de petróleo (de 35 a 25%) que en las demás economías de la región (de 36 a 33%). Sin embargo, aunque estos coeficientes fueron los más bajos observados desde el inicio de la crisis de la deuda, casi duplicaron los de 1978-1979. Por otra parte, la reversión de la tendencia descendente que hasta comienzos de 1987 mostraron las tasas internacionales de interés, implicaría el aumento, en 1988, de los pagos de intereses, y por tanto del coeficiente intereses - exportaciones(13).

Del balance anterior se pueden destacar tres hechos: En primer lugar, por sexto año consecutivo el escaso crecimiento de la actividad económica de la mayor parte de los países de la región fue claramente insuficiente para afrontar el deterioro económico y social acumulado, persistiendo el estancamiento estructural de las economías. Son pocos los países que han logrado crecer en forma sostenida, y la mayoría debe enfrentar rebrotes inflacionarios y tendencias al desequilibrio en las cuentas externas, que reiteradamente conducen a tomar medidas con efectos recesivos. La reducida inversión prolonga la baja actividad económica. Nuestra región sigue perdiendo posición relativa en comparación con las economías desarrolladas y con otras en desarrollo, no sólo en términos de producto global y por habitante, sino también de competitividad.

En segundo término, la inflación se ha vuelto a generar en forma fuertemente generalizada. En varios países de América

Latina ha habido un aumento significativo de los déficit fiscales y se ha agudizado la pugna por la distribución del ingreso, manifestada en la carrera de precios y salarios. El deterioro de las condiciones sociales e internas aumenta los desafíos que enfrentan los procesos de afianzamiento de la democracia en la región. En tercer lugar, ha quedado de manifiesto una vez más el peso determinante de los factores externos, como la inestabilidad de los precios de las exportaciones. Los precios reales medios para la mayoría de los productos primarios, pese a su recuperación parcial, se mantienen en los niveles más bajos desde la segunda guerra mundial.

Este balance general sobre la evolución de la economía de la región a partir del inicio de la presente década, ha tenido el propósito de exponer brevemente la fuerte dependencia de las economías latinoamericanas con respecto al ambiente de inestabilidad e incertidumbre prevaleciente en la economía internacional, que en su conjunto han llevado a los países de América Latina a redefinir el marco conceptual de la integración regional. Estos elementos sin duda también han incidido en el esfuerzo por reactivar el comercio intraregional, entendido como el objetivo inmediato de los supuestos del proceso de integración iniciado a partir de 1980, mismos que evidentemente carecieron de una visión global de las necesidades y realidades de la región, y más bien adquirieron un carácter coyuntural y respondieron a la necesidad de modificar la rigidez y obsolescencia del proceso antes de esa fecha. Es por ello que surge la conveniencia de analizar paralelamente el comportamiento del comercio efectuado en el marco de la ALADI, sus obstáculos y tendencias.

### 2.3 Obstáculos Opuestos al Comercio Intralatinoamericano

El comportamiento del comercio intrarregional en el decenio de los años setenta mostró márgenes de evolución bastante aceptables. Las exportaciones intrazonales de los países de la ALALC-ALADI crecieron, de 10.4% de las exportaciones totales en 1969 a 14.5% en 1979, y su estructura se modificó, ya que fueron adquiriendo importancia creciente las exportaciones de manufacturas, que representaron cerca del 50% del comercio intrazonal (14). Los factores predominantes de este resultado parecen haber sido la implantación de vigorosas políticas de promoción de exportaciones en casi todos los países de la región y el uso que hicieron los exportadores regionales del rápido crecimiento de las importaciones de la zona financiadas con crédito externo. Sin embargo, en el decenio de los ochenta se inicia una pérdida de participación de las exportaciones intraregionales en los totales exportados, que pasa a 13.1% en 1981, 12.2% en 1982, y a 8.5% en 1983. Este fenómeno se traduce un debilitamiento del comercio intrarregional, producto de la necesidad de incrementar las exportaciones al resto del mundo, para compensar sus saldos negativos en la cuenta de servicios y en la de capital.

El comportamiento de las importaciones intrarregionales en los últimos años mostró una tendencia moderada al crecimiento; las importaciones de la región representaron 13.3% del total importado en 1979, 13.4% en 1981, 14.9% en 1982 y 15.6% en 1983. La contracción general de las importaciones de la región afectó al comercio intrarregional en una medida proporcionalmente menor que la reducción global, alcanzando en 1983 uno de los porcentajes más altos de la evolución de las importaciones entre los países de la ALADI. La tendencia de los primeros tres años de la presente década registró una sensible mejoría a partir de 1984, año en que las exportaciones hacia la región representaron el 8.9% del total exportado, 8.1% en 1985 y 10.1% en 1986, situación que se explica por una breve expansión en las importaciones de los países no exportadores de petróleo(15).

No obstante el comportamiento tradicional parece explicarse por la composición de la canasta de productos importados provenientes de la región, que incluye un 60% de productos primarios (alimentos, materias primas, minerales y combustibles), de baja elasticidad e indispensables para mantener en funcionamiento la economía, mientras que la canasta de importaciones provenientes del resto del mundo contiene más de un 60% de manufacturas (bienes de consumo duraderos y de capital), de las que puede prescindirse más fácilmente en una época de crisis como la actual.

La situación del Mercado Común Centroamericano muestra igualmente algunas situaciones complejas que conviene subrayar. En primer término, entre 1980 y 1984, los ingresos por conceptos de exportaciones que integran este esquema de integración disminuyeron en más del 15%. Las exportaciones del resto de América Latina mostraron una disminución con un ritmo más acelerado que el registrado frente al resto del mundo. En efecto, tales exportaciones, en el período antes señalado, disminuyeron un 25%. Por otro lado, dentro del Mercado Común Centroamericano, el intercambio comercial que había alcanzado su nivel histórico más alto en 1980, registró una disminución del orden del 30% en 1984. Cabe señalar que a partir de 1970, el intercambio comercial dentro del MCCA había registrado un progresivo proceso de crecimiento y diversificación. La tendencia comenzó a revertirse desde 1981, año en el cual el intercambio disminuyó con relación a las cifras registradas en 1980, dando inicio a una etapa caracterizada por una progresiva caída de nivel de comercio entre los países del MCCA. De tal forma, mientras en 1980 las exportaciones del MCCA sobre el total de las ventas al exterior registraron el 20.1%, en 1984 sólo representaron el 16.6% del total(16).

La crisis en los sistemas de integración de los países de América Latina es una de las razones básicas que influyen sobre el comercio de la región. Las dificultades que existen para asegurar el mantenimiento de concesiones y, sobre todo ampliar las mismas a nivel de la ALADI, crean dificultades directas de comercialización entre los países. Igual situación se registra en el Acuerdo de

Cartagena. El Mercado Común Centroamericano, afectado por una crisis que se prolonga desde hace varios años, constituye igualmente un potencial importante para expandir el comercio regional, a condición que se superen los problemas existentes.

El mercado latinoamericano, a pesar de ser modesto en sus cifras globales, ha recibido siempre una atención especial en el rubro de los productos manufacturados. A dicho mercado se han dirigido las primeras exportaciones de carácter industrial. Las exportaciones de productos manufacturados y también de servicios técnicos han tenido en la región el impulso inicial, sin el cual posiblemente no hubieran podido surgir. Para alcanzar tal resultado, el mercado regional fue protegido o estimulado por medio de los acuerdos integradores y compromisos bilaterales. Interesó precisamente crear corrientes comerciales que permitieran ampliar los mercados y consolidar el incipiente perfil industrial de los países de la región.

La caída reciente del comercio intrarregional ha afectado mas negativamente a las exportaciones de manufacturas que a los otros productos. En 1980 el 37.6% de las exportaciones de manufacturas se dirigía a la región, en tanto que en 1983 sólo el 19% tuvo ese destino. Estas tendencias se acentuaron en 1984 y 1985. La marcha reciente del comercio intrarregional es entonces doblemente preocupante para la integración; por un lado, el hecho simple de que se han reducido las transacciones intrarregionales, y, por otro lado, que esta caída parece afectar principalmente a las manufacturas, es decir los bienes cuyo comercio más se deseaba estimular a través de los acuerdos regionales.

El comercio intralatinamericano, desde la creación de los mecanismos de integración económica hasta el presente, tuvo que evolucionar en un contexto de obstáculos y limitaciones de diversa índole, como son los arancelarios, cambiarios y de pagos. Algunos obstáculos acompañaron el proceso de integración regional desde sus inicios; otros surgieron como consecuencia de la crisis internacional y regional de los últimos años. Los principales obstáculos que limitan el comercio intrarregional son los siguientes:

### 2.3.1 Restricciones arancelarias

La mayoría de los países de la región mantienen sistemas de protección arancelaria elevados e indiscriminados, conjuntamente con exenciones arancelarias que presentan obstáculos bastante carentes de racionalidad económica. Por ello, las restricciones arancelarias al comercio intrarregional siguen basándose en la irracionalidad de los sistemas arancelarios de importación de los distintos países de la zona, lo que hace necesario una previa racionalización de los aranceles de importación que incluya la eliminación de las exenciones

arancelarias, para estar en condiciones de establecer un arancel externo mínimo común en la región. En América Latina existen, por un lado, países como Brasil, cuyo promedio de protección arancelaria es de 75%, y países como Bolivia, cuyo promedio de protección arancelaria es de 11%. Por otro lado, existen países como Chile, que tienen una tarifa uniforme de 20%, prácticamente sin dispersión alguna, y otros como Brasil y Venezuela, que presentan el máximo de dispersión en la tarifa arancelaria. La aplicación de un margen de preferencia arancelaria regional, tal como esta planteado, con aranceles extremadamente variados y dispersos, sugiere la necesidad de que los países de la región piensen en un proceso previo de racionalización de aranceles, ya que las preferencias arancelarias que los países puedan otorgarse entre sí, no tendrán mayor efecto en la promoción del comercio intraregional mientras los aranceles sean excesivamente altos o bajos.

Un segundo problema, en relación con las restricciones arancelarias, consiste en que, si bien es cierto que las tarifas nominales son muy altas en la mayoría de nuestros países, precisamente para los rubros que efectivamente importamos del resto del mundo son muy bajas. Estudios recientes realizados por el INTAL(17), señala que en países del área como Brasil, que tiene una tarifa nominal promedio de 75%, el 74% de las importaciones esta exento de aranceles, y el resultado de dividir las tarifas aduaneras recaudadas por el monto de las importaciones nos da un promedio ponderado de tarifa de 7%; en el caso de México, con una tarifa nominal promedio de 23%, el 60% de las importaciones esta exento de derechos; en el de Argentina, con un arancel promedio también de 23%, el 44% esta libre de arancel; y en el de Colombia con un arancel promedio de 30%, el 42% esta exento.

Por lo tanto, el arancel de importación de los países de América Latina apenas existe; y si bien en la región se siguen políticas proteccionistas prohibitivas para lo que no se importa, para lo que efectivamente se importa hay grandes facilidades institucionalizadas. A veces se trata de importaciones que efectúan el Estado o sus empresas; en otros casos, se considera que la promoción industrial requiere que determinadas empresas privadas gocen de exenciones arancelarias para sus materias primas y bienes de capital importados; en otros, aún algunas regiones de un mismo país están exentas de arancel para sus importaciones. Lo cierto es que, por diversas razones, el arancel no se aplica con rigor en América Latina, y es evidente que no se podrá establecer una preferencia arancelaria para el comercio intralatinoamericano cuando una alta proporción de las importaciones de fuera de la región está exenta de aranceles, pues diversas normas legales de cada país permiten otorgar exenciones a importaciones extrazonales.

### 2.3.2 Restricciones no arancelarias

En periodos recesivos, de crisis financieras y deterioro de las condiciones económicas y sociales de los países, se vuelve necesario, para afrontar la coyuntura adversa, utilizar toda clase de mecanismos que permitan reducir las importaciones. Los países deben racionalizar sus gastos de moneda extranjera de manera imperativa, lo que lleva a la aplicación intensiva de los mecanismos no arancelarios. El grado de aplicación de las medidas no arancelarias y la intensidad con que se utilizan responden en lo esencial a factores externos, contrarios al proceso de integración económica. En la actualidad, la evidente intensificación de la aplicación de tales medidas en la región reduce las posibilidades de generar un desarrollo normal del comercio intrazonal, ya que esta aplicación se efectúa de manera indiscriminada, afectando el comercio intrarregional.

Algunas encuestas realizadas recientemente (18), muestran que en la región existen por lo menos 1300 disposiciones legales que definen la forma e intensidad de la aplicación de estas medidas no arancelarias. Tales restricciones son licencias previas, las guías de importación, los contingentes, las prohibiciones de importación, el depósito previo y diversas formalidades que establecen obligatoriamente la intervención de determinados organismos estatales y que obstaculizan las adquisiciones en el exterior, incluyendo la propia región. No puede establecerse con exactitud el alcance cuantitativo que han tenido las prácticas restrictivas no arancelarias en la evolución del comercio intrarregional, debido a una serie de factores: el escaso tiempo transcurrido, la ausencia de algunas estadísticas necesarias, la característica de las restricciones no arancelarias de ser difícilmente mensurables en sus efectos, y la falta de un catálogo completo de las restricciones completas; sin embargo, resulta evidente que estas medidas han afectado y están afectando las corrientes comerciales entre los países de la región.

### 2.3.3 Restricciones cambiarias

La posibilidad de abrir recíprocamente las economías latinoamericanas mediante la disminución de las restricciones no arancelarias y la implantación de un margen de preferencia regional, previa una racionalización de los sistemas arancelarios que incluya la eliminación de exenciones arancelarias, tropieza con muchos obstáculos. Uno de los más importantes lo constituyen las bruscas oscilaciones de tipos de cambio reales que se verifican entre los países de la región, debido a las diferentes tasas de inflación; si se abrieran los mercados, las corrientes de importaciones y exportaciones recíprocas se volverían sumamente erráticas.

Toda apertura de mercados con tipo de cambio reales tan oscilantes producen naturales resistencias en los países; en unos

debido a que superavit y créditos tan grandes y permanentes se tornan de dudoso cobro; en otros porque deudas de tal magnitud obligan a establecer restricciones no arancelarias a las importaciones para evitar su crecimiento. Las fluctuaciones erráticas de los tipos de cambio se podrían corregir si se mantuvieran niveles constantes de tipos de cambio reales entre los participantes de cada esquema de integración, tal como se hace en el sistema monetario europeo. Sin embargo, el inconveniente radica en que el tipo de cambio está determinado por la situación de la balanza de pagos y de la inflación de un país y no se puede alterar en función de esquemas de integración con los cuales el comercio es todavía mínimo, sobre todo cuando la diferencia de la inflación entre los países es muy acentuada. En estas condiciones, los mercados no se pueden abrir recíprocamente, lo que constituye un obstáculo fundamental para la integración regional.

#### 2.3.4 Restricciones de pagos y de financiamientos.

La realidad financiera de la región a partir de 1979 y en particular hacia mediados de 1982, fue muy diferente de la que prevalecía en los años en que se fue consolidando el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos, en el marco de la integración de la ALALC-ALADI, y la Cámara de Compensación Centroamericana, en el caso del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Esta situación se debió principalmente a la crisis financiera internacional que originó la disminución de las reservas de los países de la región y provocó la aplicación de programas de estabilización y ajustes internos. Por otra parte, el fuerte endeudamiento externo de la mayoría de los países de la región y los esfuerzos de renegociación de sus condiciones ocuparon un lugar prioritario en el panorama económico regional.

El principal mecanismo de pago de América Latina es el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de ALADI. Este convenio se basa en el principio según el cual cada Banco Central paga a sus propios exportadores por las ventas que éstos realizan a cada uno de los diez restantes países miembros del Convenio y culmina en una compensación multilateral de saldos cada cuatro meses. El sistema ha contribuido de manera importante a reducir la utilización del dólar norteamericano en las operaciones de comercio intrarregional y ha permitido una mayor agilización de los pagos a los exportadores que hacen uso del mecanismo. Sin embargo, por ser obligatorio para determinadas transacciones ha contribuido a retraer el comercio en los casos en que existe en el país exportador tipos de cambio diferenciales, y la tasa a la que se liquidan las operaciones que pasan a través del sistema es inferior a otras tasas del mercado. Como tal, es una situación que, por la frecuencia con que se presenta, parece representar más el caso general que una situación particular.

Desde el inicio de la crisis de la deuda, el funcionamiento de los mecanismos de pago estuvo afectado directamente por la escasez de divisas, el sobregiro de los países respecto de las líneas crediticias acordadas y el incumplimiento de los plazos de cancelación de las deudas. La gravedad de la situación llevó a una actividad altamente restringida de los mecanismos de pago de la región.

En esta realidad latinoamericana, caracterizada por problemas de liquidez externa y de financiamientos, pueden presentarse dificultades para cumplir a tiempo con las obligaciones contraídas, dentro de los acuerdos financieros estipulados, ya que éstos funcionan siempre y cuando los problemas afecten a uno o unos cuantos de los países miembros; pero cuando el conjunto de los países se encuentra afectado y cada uno sufre graves situaciones de liquidez, esos mecanismos de cooperación financiera resultan insuficientes, a pesar de las buenas intenciones y los esfuerzos solidarios de las partes.

Dentro de este contexto de crisis generalizada, en el caso de la ALALC-ALADI, uno de los bancos centrales miembros del sistema de compensación de pagos no informó sobre los débitos que había efectuado, lo que dio lugar a su exclusión de la compensación multilateral correspondiente; otro banco central se autoexcluyó de la compensación; y otros más no utilizaron el mecanismo de la cámara para canalizar los resultados de algunas de sus cuentas bilaterales. En el caso del MCCA, la cámara de compensación siguió funcionando, pero con grandes dificultades; de 1979 a 1983, los saldos pendientes de pago habían pasado de cero a 300 millones de dólares. Con el propósito de aliviar la situación de estos mecanismos financieros, se utilizaron los siguientes procedimientos: limitar las transacciones a las que puedan compensarse en un 100%, buscar financiamiento adicional, o paralizar temporalmente su funcionamiento. La menor utilización de las cámaras como ha venido sucediendo en el caso de la ALADI y el MCCA, ejerce un efecto limitativo en el comercio intrarregional(19).

Resulta evidente, dadas las circunstancias señaladas, que las necesidades actuales de financiamiento de saldos del comercio recíproco están por encima de la capacidad de los bancos centrales participantes y de los atributos intrínsecos de los mecanismos de financiamiento. Los graves desequilibrios de balanza de pagos que registraron los países de la región en los últimos años, la escasez de reservas internacionales y la adopción de programas internos de estabilización y ajuste agudizaron, al menos temporalmente, los problemas de financiamiento de saldos, y afectaron el normal funcionamiento de los mecanismos de pagos y de financiamiento, dentro de los distintos esquemas de integración regional.

## 2.4 Esfuerzos Tendientes a Superar los Obstáculos

En los últimos años se han realizado distintos esfuerzos para intentar acrecentar los procesos de integración de los países miembros de la ALADI, en especial en las áreas comercial y financiera. En el área comercial, se intenta volver a los anteriores niveles del comercio intrarregional, e incluso incrementarlos, mediante distintos mecanismos, como la Preferencia Arancelaria Regional, el Programa de Recuperación y Expansión del Comercio, la eliminación gradual de restricciones no arancelarias, la utilización del poder de compra estatal, los acuerdos de comercio compensado, entre otros. En el área financiera, se procuran principalmente el ahorro de divisas en el comercio recíproco mediante los mecanismos de compensación multilateral, y el financiamiento de saldos no compensados y déficit de balanza de pagos, mediante acuerdos multilaterales de apoyo recíproco.

Debido a las consecuencias negativas que la crisis económica ha tenido sobre los esfuerzos de integración y cooperación económica regional, se tomaron numerosas medidas por los países latinoamericanos con el propósito de llevar a cabo un ajuste del sector externo destinado a incrementar los recursos disponibles para afrontar el pago de las obligaciones financieras externas que afectaron también las importaciones procedentes de la propia región latinoamericana. De tal forma, la crisis del sector externo, lejos de contribuir a fortalecer la capacidad de respuesta regional, a través de la profundización de la integración y la cooperación, trajo consigo un debilitamiento de los esfuerzos de integración, en gran medida como consecuencia de opciones adoptadas por los propios países latinoamericanos.

En el mes de enero de 1984 se llevó a cabo en la ciudad de Quito, Ecuador, la Conferencia Económica Latinoamericana en donde se reafirmó que la integración y cooperación regionales y la concertación de posiciones comunes serían los mecanismos adecuados de respuesta de la región a la complejidad y profundidad de la crisis. Tal como lo ha señalado la CEPAL(20) "no cabe duda que dicha conferencia tuvo especial trascendencia por cuanto significó el recuento de América Latina y el Caribe en el camino de su unidad a través del intento de reforzar sus sistemas de cooperación e integración y de la revalorización del mercado regional como sustento para iniciar un proceso de reactivación económica, fundado en el esfuerzo propio de todos los países".

Poco después de un año, en marzo de 1985, en la declaración del Encuentro de Montevideo suscrita por los presidentes y altos representantes gubernamentales(21), se reiteró la necesidad de poner de manifiesto la solidaridad regional mediante una combinación de esfuerzos para utilizar al comercio recíproco de la región, administrar en beneficio propio el poder negociador interno del área y revalorizar el mercado latinoamericano, reorientando en la mayor medida posible el poder de compra hacia los propios proveedores de la región. En este

contexto se convino llevar a cabo una rueda de negociaciones comerciales para promover un mayor grado de abastecimiento regional, que procurara atender las demandas nacionales de bienes y servicios con cantidades crecientes de productos propios de los países de la región en condiciones equitativas de intercambio.

En función de tal orientación política se dio inicio, en 1986, a un proceso destinado a lograr el restablecimiento de la importancia del mercado regional como factor de estímulo para las actividades productivas y la expansión sostenida del comercio. En el Plan de Acción de la Declaración de Quito emitida en esa ciudad en 1984, se definen una serie de orientaciones políticas fundamentales para lograr una reactivación e intensificación del comercio intrarregional. En dicho documento se considera como temas fundamentales las restricciones no arancelarias al comercio intrarregional; la preferencia arancelaria regional latinoamericana; las negociaciones bilaterales; las compras estatales; el aprovechamiento de la demanda y de la oferta regional; el intercambio compensado y el fortalecimiento de los mecanismos de compensación.

En materia de restricciones no arancelarias al comercio, los compromisos adoptados en el marco del referido plan de acción, incluyen la no introducción de nuevas restricciones, así como la eliminación o atenuación progresiva de aquellas existentes. En esta materia los avances registrados son todavía insuficientes. A pesar de que la Resolución 5 del Consejo de Ministros de la ALADI establece un período de tres años para la eliminación de las restricciones vigentes a partir del 27 de abril 1984, en la medida que subsistieron las políticas restrictivas para la expansión de las importaciones dentro de la región, el ritmo con el cual se eliminan dichas restricciones resulta inadecuado. Cumplir con este compromiso significaría crear condiciones para restablecer e incrementar las corrientes de comercio y, sobre todo, para reforzar la confianza en la importancia que tiene el proceso integrador como elemento de estímulo para la producción y el comercio regionales.

En el tema de la preferencia arancelaria regional el Plan de Acción de Quito incorporó un criterio fundamental para impulsar el proceso de vinculación económica entre los países de América Latina. En efecto, junto con el compromiso de establecer una preferencia arancelaria regional dentro de ALADI, se planteó la importancia y necesidad de negociar un nivel de todos los países latinoamericanos su participación en los mecanismos de la preferencia. El segundo Consejo de Ministros de ALADI aprobó el acuerdo relativo a la preferencia arancelaria regional. Los niveles establecidos fluctúan entre el 5 y 10%. El análisis de las listas de excepciones definidas por los países de la ALADI demuestra que en el campo de aplicación de tal preferencia podría ser significativamente mayor en la hipótesis de que tales listas se redujeran. Resulta necesario por tanto considerar la necesidad

de abordar en el corto y mediano plazo la negociación de tal preferencia por parte de los países de ALADI con otros países latinoamericanos(22).

Las negociaciones bilaterales constituyeron otro de los temas principales para impulsar el proceso de integración regional. En tal sentido, el compromiso asumido en el plan de acción de Quito consistió en intensificar las negociaciones comerciales bilaterales o multilaterales, con el fin de procurar un incremento acelerado del comercio regional. Acontecimientos importantes en esta materia constituyeron el inicio de la rueda de negociaciones de la ALADI llevada a cabo en Acapulco, México en julio de 1986, y la posterior suscripción de los protocolos entre Argentina y Brasil para impulsar, entre otros aspectos, el comercio recíproco.

Las compras estatales son también un importante instrumento mediante el cual se ha procurado incrementar las de corrientes intercambio comercial en la región latinoamericana. Ello, sin embargo, requiere de un cuidadoso análisis técnico, institucional y financiero para alcanzar resultados concretos. El objetivo previsto en el Plan de Acción de Quito consistiría en promover mecanismos de aprovechamiento de la demanda estatal de importaciones orientándola a proveedores regionales. Asimismo, el establecimiento de una preferencia regional en favor de empresas latinoamericanas en licitaciones públicas. Si bien es cierto que el área de las compras estatales representa un potencial importante y significativo para permitir un aumento en las relaciones entre los países de la región, los avances concretos son aún limitados. En la medida en que los compromisos políticos en el ámbito de la integración regional se complementen con medidas técnicas, resultará posible profundizar las relaciones regionales y lograr, de tal manera, un impulso significativo para el intercambio comercial y la complementación económica entre los países de la región, mediante la utilización del poder de compra de los gobiernos.

Otro de los esfuerzos para impulsar el desarrollo del comercio dentro de la región concierne a la demanda y la oferta regional. En esta materia, en el ámbito institucional se postula la creación de un sistema eficaz de información comercial, así como de empresas comercializadoras latinoamericanas. Tales mecanismos permitirían aprovechar la demanda y la oferta regional para facilitar las compras y ventas, profundizar la industrialización y sustituir importaciones extrarregionales. Al igual que en el caso de las compras estatales, poner en la práctica un compromiso de esta naturaleza supone afrontar un conjunto de problemas y de situaciones nuevas que deben ser adecuadamente evaluadas por los países y por la actividad empresarial, tanto pública como privada. El cumplimiento de los compromisos asumidos en esta materia permitiría, de manera efectiva, alcanzar resultados positivos en el incremento y

diversificación del comercio regional, con todo lo que ello supone en materia de fortalecimiento y complementación de la estructura productiva.

El intercambio compensado asume dentro del comercio interregional una importancia operativa creciente como resultado de los problemas de liquidez confrontados por nuestros países. El intercambio compensado constituye además un área en la cual se han alcanzado acuerdos de carácter bilateral, y en la que sería posible lograr acuerdos de carácter regional o subregional para facilitar el comercio. Finalmente, se ha planteado la necesidad de fortalecer los mecanismos de compensación, con el propósito de perfeccionar y ampliar la cobertura del sistema de pagos y créditos recíprocos y fortalecer los mecanismos de financiamiento a las exportaciones. En esta materia se han registrado algunos avances para lograr los objetivos e incrementar y diversificar el comercio contando con un sustento financiero adecuado.

La gran mayoría de las propuestas y compromisos asumidos en la Declaración y Plan de Acción de Quito se recogieron en la Tercera Reunión de el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de ALADI, celebrada en Montevideo en 1987 que, como se hizo mención más arriba, aprobó seis proyectos básicos de resolución que se refieren a la eliminación de restricciones no arancelarias, a la profundización de la PAR; un programa regional de sustitución de importaciones para la recuperación y expansión del comercio (PREC, suscrito en julio de 1988), un plan de acción en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, un programa de atenuación y/o corrección de desequilibrios del comercio intrarregional, y regímenes generales de regulación del comercio.

Con lo anterior se puede afirmar que la crisis internacional y el elevado endeudamiento externo de América Latina impusieron políticas de ajuste basadas en la disminución drástica de las importaciones, como el medio más directo de ahorrar divisas y dedicarlas al servicio de la deuda externa. Al adoptarse estas políticas, quedaron afectadas corrientes tradicionales de comercio intrazonal y compromisos contraídos en el marco de los procesos de integración de la región. Este debilitamiento del proceso de integración regional fue utilizado como uno de los argumentos para intentar restarle validez a la integración económica como medio idóneo de afrontar no solamente la crisis internacional y regional, sino el desarrollo mismo de América Latina. La crisis de la integración de América Latina no es otra cosa que una crisis del desarrollo y de las políticas que conducen al desarrollo, y la pérdida de perspectiva a largo plazo de una orientación mínima de inversiones reproductivas. Por consiguiente, la puesta en marcha de un gran esfuerzo de integración depende en gran medida de las políticas que se realicen para devolver a la región la dinámica del desarrollo, siempre dentro de una perspectiva de conjunto.

Entre las acciones multilaterales para preservar y expandir el comercio intrarregional, la Preferencia Arancelaria Regional y el Programa Regional de Expansión y Recuperación del Comercio, constituyen instrumentos que podrían ejemplificar la voluntad política de acrecentar la integración económica de los países miembros de la ALADI y la determinación de la región de adoptar posiciones conjuntas y solidarias en las negociaciones con el resto del mundo. Para superar la etapa de los acuerdos meramente simbólicos, será necesario establecer, aunque sea en forma gradual, márgenes de preferencia adecuados, capaces de crear comercio o bien de desviarlo hacia la región.

En la actualidad, un obstáculo de gran importancia para el crecimiento del comercio intrarregional han sido las restricciones no arancelarias, que se aplicaron no sólo a las importaciones de fuera de la región, lo que puede justificarse por la necesidad de ahorrar divisas para el pago del servicio de la deuda, sino también al comercio intralatinoamericano, directamente en oposición con los compromisos asumidos en los distintos esquemas de integración. No puede hacerse un pronunciamiento claro sobre el efecto cuantitativo de las prácticas restrictivas no arancelarias sobre el comercio intrarregional por la ausencia de estadísticas necesarias, la falta de un catálogo general de restricciones y la dificultad de cuantificar sus efectos. Sin embargo, es cierto que las restricciones no arancelarias desempeñan un papel primordial en la política de limitación del comercio exterior. Por lo tanto, resulta esencial el desmantelamiento de las restricciones no arancelarias al comercio intrarregional, si queremos incrementar este comercio, como base de la integración latinoamericana.

Los esquemas de integración de la región aun no han logrado incorporar efectivamente el poder de compra estatal a mecanismos que favorezcan la cooperación y la complementación regionales. El hecho de que las compras estatales se desvíen preferentemente hacia afuera de la región es una de las razones más sólidas de la urgencia con que debe emprenderse la integración latinoamericana. Por lo que toca a los acuerdos de alcance parcial, éstos revisten las más diversas modalidades y abarcan áreas muy distinta de la actividad económica y social de los países de la región, constituidos en un elemento sustancial de la nueva etapa de integración iniciada en 1980, que desafortunadamente ha redundado más en favor del bilateralismo, en detrimento del propio proceso de integración. En ese sentido se hace necesario lograr la convergencia de las acciones parciales hacia la meta común de la integración, por lo que resulta indispensable que los acuerdos contengan desde el comienzo cláusulas destinadas a propiciar esa convergencia. De nos ser así, se estaría creando el régimen de la dispersión total, o sea todo lo contrario de un proceso de integración.

La crisis financiera externa de la región puso al descubierto las limitaciones de los mecanismos de compensación de pago y de financiamiento disponibles en la ALADI, para hacer frente a las deudas surgidas del comercio intrarregional. Dado que resulta imposible hallar soluciones que impliquen una exacta distribución equitativa de costos y beneficios entre los países miembros, se ha vuelto imperativo emprender un proceso de revisión de los mecanismos de integración financiera, para fortalecer y profundizar el proceso de integración económica en su totalidad. Por lo tanto, se torna prioritario superar los obstáculos actuales para el financiamiento del comercio recíproco en toda América Latina.

NOTAS Capítulo II

1. Cifras tomadas de Sistema Económico Latinoamericano, Secretaría Permanente. **América Latina en la Economía Mundial Problemas y Perspectivas**, XII Reunion Ordinaria del Consejo Latinoamericano SELA, Caracas, Septiembre de 1986, p.8.
2. Ibid p.12-13
3. Ibid p.13
4. Sistema Económico Latinoamericano, Secretaría Permanente. **La Evolución de la Economía Mundial y el Desarrollo de América Latina y el Caribe**, XIII Reunion Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, Septiembre de 1987, pp.7-8.
5. Sistema Económico Latinoamericano. Secretaría Permanente. **América Latina en la Economía Mundial**, op.cit. p.12.
6. Lejavitzter, Moisés. **Obstáculos al Comercio Intralatinoamericano y Esfuerzos Tendientes a su Reactivación**, Boletín CEMLA No.4, Volumen XXXI, CEMLA, México Julio-Agosto de 1985, p.184.
7. Ibid p.186.
8. Naciones Unidas. **Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana 1986**, CEPAL, Doc. LC/6145-4, Santiago, Diciembre de 1986, p.1-5.
9. Ibid.
10. Cifras tomadas de Comercio Exterior, Volumen XXXVIII No.2 México, Febrero de 1988 pp.108-132. **Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana en 1987**, CEPAL.
11. Ibid.
12. Ibid.
13. Ibid.
14. Lejavitzter, Moisés. op.cit. 186-193
15. Ibid.
16. Ibid.

CAPITULO III

### III El Enfoque Renovado de la Integración Latinoamericana: El SELA

Los diversos problemas que han sido mencionados como los obstáculos a las aspiraciones de los latinoamericanos en materia de integración económica, han llevado a los gobiernos de la región y a los estudiosos de la integración a enfrentarse con tareas y desafíos que propiciaron la búsqueda de mecanismos que pudieran fortalecer y dinamizar la integración latinoamericana. Además, frente a la dimensión y perdurabilidad de la crisis mundial, nuestros países se dieron a la tarea de encontrar las formas de construir un sistema regional que aumentara el grado de autonomía, independencia, libertad y desarrollo de América Latina, capaz de dotar a la región de un poder conjunto de negociación externa. Este concepto ha llevado un periodo de maduración que ha avanzado lentamente y recorrido de forma paralela la evolución de los esquemas formales de integración regional.

Cuando en 1975 los países de América Latina y el Caribe expresaron su voluntad de crear el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), iniciaron sin duda la cristalización del gran proyecto histórico: el de contar con un organismo auténticamente latinoamericano, de exclusivo control de los países de la región, con el propósito básico de "defender con eficacia sus intereses y sus derechos"(1). Para asegurarse el lugar que legítimamente les corresponde en el seno de la comunidad internacional, América Latina y el Caribe necesitaban imperiosamente afirmar su identidad y personalidad propias. Un sistema permanente de coordinación de la posición regional ante organismos internacionales y terceros países, ofrecía una vía apropiada para cumplir tal objetivo.

El surgimiento del SELA representó una visión y un enfoque diferente en relación con los esquemas de integración latinoamericana y con la necesidad de actuar concertadamente en el ámbito económico de la comunidad internacional. Es por ello que se ha considerado adecuado analizar su evolución de forma separada de los esquemas de integración de América Latina, y en ese sentido sus antecedentes y caracterización propios, que al lado de las experiencias de integración regional, han llevado a los países de América Latina a emprender nuevas empresas de cooperación, solidaridad e integración, con una orientación ciertamente diferenciada que contempla la profundización de los caminos que conduzcan a una integración selectiva por grupos de países que actúen de forma avanzada respecto a un marco de alcance regional, más general.

#### 3.1 Antecedentes del Sistema Económico Latinoamericano

Miguel Wionczek sostiene que quizá la primera vez en nuestra historia que América Latina logró hablar con una sola voz tanto en sus relaciones con las regiones económicamente avanzadas del mundo como con las agrupaciones de países de otras regiones

subdesarrolladas, fue en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), llevada a cabo en Ginebra en 1964(2). Al respecto, René Arteaga(3), en un análisis sobre el papel desempeñado por México dentro de la Conferencia, señala que el antecedente inmediato a la Primera UNCTAD fue la Conferencia de Bandung de 1955, a la que asisten 24 países afroasiáticos, originada por los problemas planteados por la Segunda Guerra Mundial que propiciaron el movimiento de unificación de los países subdesarrollados. Posteriormente, Asia, Africa y América Latina, "asediados por parecidas inequidades", logran la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que se inaugura en Ginebra, en marzo de 1964, con la participación de representantes de 120 estados, desarrollados y subdesarrollados.

Sobre este hecho cabe anotar que con el impulso otorgado por la Asamblea General de las Naciones Unidas al aprobar en su decimosexto periodo de sesiones, el 19 de diciembre de 1961, la Resolución 1710 sobre el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, diferentes reuniones fueron patrocinadas por esa Organización y sus comisiones regionales para que se estudiaran los problemas relacionados al comercio y el desarrollo. En América Latina figuran la Reunión de Brasilia convocada por la CEPAL y la Reunión de Alta Gracia aprobada por la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana de la Organización de Estados Americanos. También se produjo una declaración conjunta de los países en desarrollo, promovida en buena medida por los países latinoamericanos, que manifestaba entre otras cosas, que "los países en vías de desarrollo estiman que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo debe representar un sobresaliente acontecimiento en la cooperación internacional encaminada al fomento de sus economías y a la expansión integrada de la economía del mundo en su totalidad"(4).

Un documento básico para la Primera UNCTAD fue el informe rendido por el doctor Raúl Prebisch, entonces Secretario General de la Conferencia. En el Informe intitulado "Hacia una Nueva Política Comercial para el Desarrollo", Prebisch señala la necesidad de construir un nuevo orden de cosas para resolver los serios problemas de comercio y desarrollo que afectarían al mundo y especialmente a los países en desarrollo. Desde su punto de vista, la Conferencia tendría que girar en torno a un fenómeno cuya existencia se ha venido discutiendo desde ese momento: La tendencia persistente al desequilibrio exterior en el curso del desarrollo. Este enunciado es explicado ampliamente a lo largo de su Informe, que en uno de sus párrafos últimos sintetiza el espíritu que llevó a los países en desarrollo a darse cita en Ginebra con los representantes de los países industrializados: "...Una amplia política de cooperación internacional es pues ineludible, en comercio, en recursos financieros y en la propagación técnica. Sin ella, el costo

económico y social sera ingente. El desarrollo cerrado lleva a la compulsión y la compulsión suele tener también un costo político de muy serias consecuencias"(5).

Tras un amplio debate llevado a cabo durante los meses de marzo, abril y mayo de 1964, sobre las discrepancias respecto a constituir un foro de convergencia donde se dirimieran las diferencias entre países desarrollados y en vias de desarrollo, el 16 de junio de ese año se suscribió el Acta final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, con la que nació la UNCTAD. Uno de los resultados de mayor trascendencia de la conferencia fue la estructuración del tercer mundo en el grupo de "los 77", cuyo histórico nacimiento marca el inicio de una nueva etapa en las relaciones internacionales, ya que, por primera vez en su historia, los países menos avanzados se unificaron con el objeto de presentar un frente único en defensa de sus intereses comunes. Adicionalmente, cabe hacer mención que los conceptos adoptados en el Acta Final de la Primera UNCTAD, sirvieron sin duda de un importante marco de referencia para posteriores iniciativas de los países en desarrollo, particularmente, en la búsqueda de un Nuevo Orden Económico Internacional y el propio Sistema Económico Latinoamericano; no así con su propósito fundamental que sería establecer las bases para un mejor entendimiento con los países industrializados.

A continuación se reproducen algunos de los principios generales y especiales aprobados por la Primera UNCTAD(6):

- "las relaciones económicas entre los países, inclusive las relaciones comerciales han de fundarse en el respeto del principio de igualdad soberana de los Estados, de la libre determinación de los pueblos y de la no ingerencia en los asuntos internos de otros países."

- "no deberá hacerse discriminación alguna que se funde en diferencias de sistemas socioeconómicos. La adaptación de los métodos comerciales deberá ser compatible con este principio."

- "El desarrollo económico y el progreso social han de constituir la preocupación común de toda la comunidad internacional y, mediante el aumento de la prosperidad y el bienestar económicos, han de contribuir a fortalecer las relaciones pacíficas y la cooperación entre las naciones. Todos los países se comprometen por consiguiente a llevar a cabo una política económica interna y exterior encaminada a acelerar el crecimiento económico del mundo entero, y en especial, a fomentar en los países en desarrollo un índice de crecimiento compatible con la necesidad de lograr un aumento sustancial y constante del ingreso medio, a fin de reducir la diferencia que existe con el nivel de vida de los países desarrollados."

- "La política económica, tanto nacional como internacional, debe proponerse conseguir una división internacional del trabajo, concorde con las necesidades e intereses de los países en desarrollo en particular y de los del mundo en general. Los países desarrollados deben ayudar a los países en desarrollo en sus esfuerzos para acelerar su progreso social y económico, deben cooperar en las medidas adoptadas por los países en desarrollo con miras a diversificar su economía y, con tal finalidad, deben promover los reajustes necesarios en su propia economía."

- "Los países desarrollados que formen parte de agrupaciones económicas regionales deberán hacer todo lo posible para asegurar que su integración económica no perjudique ni afecte desfavorablemente la expansión de sus importaciones de terceros países, en particular de los países en desarrollo, individual o colectivamente."

- "Deberán fomentarse las agrupaciones económicas regionales, la integración y otras formas de cooperación económica entre los países en desarrollo, a fin de ampliar su comercio intrarregional y de estimular su crecimiento económico y su diversificación industrial y agrícola, teniendo en cuenta las características peculiares del desarrollo de los diversos países interesados, así como su respectivo sistema económico y social. Será preciso asegurar que esa cooperación contribuya eficazmente al desarrollo económico de esos países y no impida el de otros países en desarrollo que no pertenezcan a dichas agrupaciones."

La Segunda Conferencia se efectuó del primero de febrero al 29 de marzo de 1968 en la ciudad de Nueva Delhi, India. Los principales temas fueron nuevamente los relacionados con productos básicos, fomento del comercio entre países en desarrollo, manufacturas y semimanufacturas y financiamientos. En cuanto a productos básicos, la Segunda UNCTAD adoptó diversas resoluciones en las que se acordaron medidas tendientes a incrementar la producción y el comercio de dichos productos. Previamente, el Grupo de los 77 se reunió en Argel, a nivel ministerial, en octubre de 1967, donde se aprobó la Carta de Argel. Dicha reunión estuvo precedida por reuniones regionales de los países africanos, asiáticos y latinoamericanos, celebradas respectivamente en Argel, Bangkok y Bogotá, en las que se aprobaron la Declaración Africana de Argel, la Declaración de Bangkok y la Carta de Tequendama. Todas estas reuniones fueron exclusivamente efectuadas con miras a la Segunda UNCTAD de Nueva Delhi.

También hubo reuniones del grupo de los 77 con los otros grupos de naciones de la Conferencia. Luego de todos estos preparativos, los 121 estados miembros de la UNCTAD se reunieron en Nueva Delhi para celebrar su segundo período de sesiones. En general los representantes de los países del grupo de los 77 coincidieron en señalar que nada había cambiado entre Ginebra y

Nueva Delhi, en el sentido de que no se encontraba aún la forma de acordar un trato más favorable comercial y económico de los países industrializados hacia los subdesarrollados(7). Sin embargo, algunos autores reconocen como "un logro" de las negociaciones llevadas a cabo en el marco de la UNCTAD, al Sistema Generalizado de Preferencias, que se materializó en la Reunión de Nueva Delhi "gracias a las insistentes peticiones de los países subdesarrollados sobre la necesidad de que se dispusiera de preferencias arancelarias en su favor"(8).

La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se efectuó en la ciudad de Santiago de Chile del 13 de abril al 21 de mayo de 1972. Estuvieron presentes 134 de los 141 países miembros. En el discurso inaugural el presidente Salvador Allende señaló que la idea central de la reunión debería centrarse en "el problema más grande del mundo: la condición subhumana en que viven más de la mitad de sus habitantes. Ustedes han sido convocados para corregir la injusta división internacional del trabajo, basada en un concepto deshumanizado del hombre". Afirmó que el flujo del capital extranjero al tercer mundo "nos significó en los últimos veinte años una pérdida neta de muchos cientos de millones de dólares, además de dejarnos una deuda cercana a los 70 mil millones de dólares... Tal cifra llega a los 100 mil millones de dólares si se agrega el aumento de precio de todo lo que importamos y la degradación de los precios de los productos de exportación"(9).

Sin duda el tema más importante tratado en la conferencia estuvo relacionado con la propuesta del presidente mexicano. Los países representados ante la Tercera UNCTAD hicieron suya la proposición de México, en el sentido de adoptar un instrumento conforme al cual se estructurara un nuevo orden económico internacional sobre bases de justicia y equidad. Por 90 votos a favor, ninguno en contra y 19 abstenciones, éstas exclusivamente de países desarrollados, la conferencia aprobó una resolución que decidió establecer un grupo de trabajo con el propósito de preparar un Proyecto de Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. El objetivo fundamental de la propuesta del Presidente Echeverría fue el establecimiento de orden económico justo, mediante la creación de un código que regulara las relaciones económicas entre los Estados, basado en principios de equidad, justicia, igualdad soberana, interdependencia, interés común y de cooperación entre los mismos, sin distinción de sistemas económicos y sociales.

En la XXVII Asamblea General de las Naciones Unidas, fue aprobada por unanimidad la Resolución 3037, en que se decidió que 40 Estados integraran el grupo de trabajo encargado de elaborar la Carta. Este grupo llamado de los 40, se integró con Estados representativos de las más diferentes tendencias políticas y económicas. Se constituyó por 22 representantes de países en desarrollo, 11 países industrializados, 6 de economía centralmente planificada y la República Popular China. El interés mostrado por

varios gobiernos de participar en los trabajos de redacción del proyecto de carta; la alta prioridad que le fue concedida a esta tarea al reconocerse nuevas normas obligatorias que rigieran las relaciones económicas entre los Estados, revelaron la especial significación e importancia mundial que las Naciones Unidas otorgaban a este instrumento internacional.

La primera reunión de trabajo del grupo de los 40 se celebró en febrero de 1973, en Ginebra Suiza, y su resultado fue un informe que contenía el esquema básico de los temas susceptibles de ser incorporados a la Carta. La segunda reunión del Grupo de los 40 que se llevó a cabo también Ginebra en julio de 1973, recogió, con base en ese esquema, los diferentes textos alternativos presentados por los gobiernos, hasta formar un primer anteproyecto de Carta. En él se contienen las distintas variantes sobre los temas fundamentales que reflejaron las posiciones de grupos de países. Posteriormente, dada la lentitud del proceso de elaboración del documento, el Presidente Echeverría solicitó al Secretario General de las Naciones Unidas que se modificaran los mecanismos para acelerar la discusión de los términos de la Carta propuesta. Así, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su XXVIII período de sesiones, adoptó por unanimidad la Resolución 3082, presentada por México con el patrocinio de 34 delegaciones, por la que se prorrogó el mandato del grupo de trabajo, a fin de que efectuaran dos períodos de sesiones en 1974, y terminara la elaboración del proyecto final de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados para ser examinado y aprobado durante el XXIX período de sesiones de la Asamblea General.

Con ese mandato se llevó a cabo la Tercera reunión del Grupo de los 40 en febrero de 1974 en Ginebra, con escasos resultados. La Cuarta reunión del Grupo de los 40 se efectuó en junio de 1974 en la ciudad de México. El resultado fue un proyecto de Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que contenía varias redacciones para la gran mayoría de los artículos. A pesar de esta dificultad se acordó que sirviera de texto base para las negociaciones ulteriores. Ante posiciones irreductibles sostenidas en el Grupo de los 40 por los grandes países industrializados de occidente, se llegó a un estancamiento que amenazaba la aprobación final de la Carta. Frente a esta perspectiva, la delegación de México propuso al Grupo de los 77 la elaboración de un proyecto propio con el patrocinio de 21 países ante la Segunda Comisión Encargada de Asuntos Económicos y Sociales de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El proyecto de Carta de los 77 mantuvo sin modificaciones las ideas originales que desde Santiago de Chile se habían propuesto. Así ocurrió en la sesión de diciembre de 1974, que cuando fue sometida a votación la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados a la Asamblea Plenaria de las Naciones Unidas, 120 países votaron a favor, 10 se abstuvieron y 6 votaron en contra (10).

Es en este contexto y marco histórico que el proyecto del Sistema Económico Latinoamericano nace bajo la perspectiva de un nuevo Orden Internacional, no obstante que se trata de un proyecto claro destinado a constituir un órgano de carácter regional, de representatividad regional y auténticamente latinoamericano. El SELA no es un proyecto que surge autárquicamente. Se trata de un sistema político económico regional, sin duda estrechamente unido a los esfuerzos del mundo subdesarrollado por alterar la situación de desigualdad en el orden internacional.

El Convenio de Panamá, constitutivo del SELA, aparece a escasos meses de que el sistema de Naciones Unidas aprobara los fundamentos jurídicos del Nuevo Orden Internacional proyectado: la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y el Programa para el Establecimiento de un Nuevo Orden Mundial. Los considerandos del Pacto de Panamá señalan la unión entre el proyecto del SELA y la esperanza de un Nuevo Orden Internacional: "Que la dinámica actual de las Relaciones Internacionales, en los campos económico y social, hace, asimismo, necesario que los esfuerzos e iniciativas realizados hasta el presente para alcanzar la coordinación entre los países latinoamericanos, se transforme en un sistema permanente que por primera vez incluya a todos los estados de la región, asuma los acuerdos y principios y acuerdos que hasta el momento se han adoptado conjuntamente por la totalidad de los países de América Latina y asegure su ejecución mediante acciones concertadas; que dicha cooperación debe cumplirse dentro del espíritu de la Declaración y el Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, y en forma congruente con los compromisos de integración que han asumido la mayor parte de los países de América Latina" (11).

No obstante lo anterior, que ha tenido el propósito de circunscribir al esfuerzo latinoamericano en la génesis y cristalización de un enfoque renovado de integración regional, puede afirmarse que el Sistema Económico Latinoamericano es una instancia que posee un perfil propio, distinto en parte, de otras experiencias anteriores. Cabe señalar al respecto, que al SELA se le reconocen también otros antecedentes que es pertinente señalar, y que se refieren a la Comisión Especial de Consulta y Coordinación Latinoamericana (CECLA) y el Comité Especial de Consulta y Negociación (CECON). La CECLA, creada durante la Segunda Reunión del Comité Interamericano Económico y Social (CIES, 1963) tuvo como propósito fundamental fijar políticas conjuntas de "países latinoamericanos en cuestiones relacionadas con el comercio mundial y el desarrollo económico, y en particular, acordar una línea de conducta unificada ante la Conferencia que se celebrara en Ginebra" (12). La CECLA fue una entidad, al igual que el SELA, de carácter exclusivamente latinoamericano de concertación y representatividad regional. El logro más destacado de la CECLA lo constituyó el Consenso de Viña del Mar (Chile, 1969), mediante el cual los países latinoamericanos reclamaron una relación igualitaria con los Estados Unidos.

El otro antecedente destacado del SELA se refiere al CECON de febrero DE 1970, en Caracas, que se dirigía a establecer un foro de encuentro entre América Latina y Estados Unidos. Los temas preferentes de el CECON son la cooperación en materia de comercio, transporte y turismo. Esta entidad, de nivel ministerial, centró sus actividades en el campo comercial, sin embargo perdió capacidad de negociación al inicio de la presente década. El SELA vino a cubrir este vacío institucional, entre otros. Con la aspiración del SELA se refuerza el poder latinoamericano en torno a tres ideas básicas: Aumentar la cooperación regional, reforzar el poder exterior de América Latina; y estimular y apoyar la integración regional. El SELA que no constituye intrínsecamente un esquema de integración, se desarrolla como un agente de cooperación y coordinación horizontal al interior y exterior de la región, constituido por 26 países.

El SELA retomaría los esfuerzos de la CECLA y el CECON, para impulsar operativamente la cooperación latinoamericana y aumentar el poder de negociación de la región frente a terceros países. Además la CECLA, como había sido creada en la Carta de Alta Gracia con miras a una actitud común ante la UNCTAD, se estimó que finalizaría sus labores, una vez que sometiera su informe a los gobiernos de los países latinoamericanos. Posteriormente, en ocasión de la tercera reunión del CIES, se origina la primera reunión de la CECLA, suscribiéndose la denominada Carta de Lima(13).

De esta manera la CECLA se transforma en un organismo de consulta permanente entre los países latinoamericanos. Es a partir de esa entidad, que se produce una tendencia hacia una acentuación del regionalismo latinoamericano en política exterior, que encontró una manifestación destacada en el ya mencionado Consenso de Viña del Mar. En ese documento se reafirma la personalidad propia de América Latina, al mismo tiempo que a través de la CECLA, la región se proyecta hacia el ámbito internacional: relaciones con la Comunidad Económica Europea, Japón, UNCTAD y Grupo de los 77. A pesar de los logros, el consenso latinoamericano pierde vigencia por dos factores. Por una parte, su falta de institucionalidad que le otorgaba escasa maniobrabilidad internacional; y en segundo lugar, careció de un proyecto de futuro, que le permitiera articular una política homogénea para la región.

### **3.2 Aspectos Institucionales del Sistema Económico Latinoamericano**

El Sistema Económico Latinoamericano se define como un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social. Ante la necesidad inaplazable de agilizar todos los propósitos de integración y desarrollo de los países de América Latina, al propio tiempo que de la de desembocar a la mayor brevedad posible en un nuevo orden económico

internacional, nuestro país se dio a la tarea de proponer el establecimiento del Sistema Económico Latinoamericano. El Presidente Echeverría, en junio de 1974, lanzó una iniciativa en la ciudad de Lima Perú con el propósito de constituir un organismo latinoamericano con características propias que propiciara la consulta y la cooperación económica. Posteriormente, durante su visita a la República de Venezuela, el 25 de julio del mismo año, obtuvo el respaldo del entonces presidente de ese país, Carlos Andrés Pérez, lo que trajo como resultado la creación de una comisión mixta mexicano-venezolana, que se reunió en Caracas y luego en México, en octubre de 1974, misma que preparó un documento denominado "bases para un Sistema Económico Latinoamericano" y una nota explicativa de los objetivos del SELA (14). Luego que los presidentes Echeverría y Pérez dirigieron una invitación para tratar el proyecto a todos los mandatarios de la región, el 19 de marzo de 1975 se convocó a una reunión de Ministros que debía llevarse a cabo en la ciudad de Panamá.

El 21 de julio de ese año se reunieron en Panamá, a nivel de Ministros y expertos, los representantes de 21 países latinoamericanos, bajo la presidencia del entonces Ministro de Planificación y Política Económica de ese país, Nicolás Ardito Barletta. En dicha reunión se logró el consenso acerca de crear el SELA y se resolvió convocar a una reunión de expertos de alto nivel para preparar los estatutos. Esta se efectuó en el mismo lugar durante once días en el mes de septiembre de 1974, participando ya en ella representantes 25 países de la región que volvieron a encontrarse del 12 al 14 de octubre. Como resultado de sus trabajos surgió un proyecto de convenio constitutivo y un proyecto de reglamento.

Finalmente, en la misma ciudad de Panamá, en la que 150 años antes, en 1826 se había reunido el Congreso de Panamá que convocara Simón Bolívar, se realizó la reunión de Ministros que con la asistencia de 25 países latinoamericanos, aprobó el 17 de octubre de 1975 el Convenio Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano o Convenio de Panamá. Los países integrantes del SELA son: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Surinam, Uruguay, y Venezuela; posteriormente se adhirió Paraguay, en 1986.

El Convenio constitutivo del SELA señaló la necesidad de establecer un sistema permanente de cooperación económica y social intrarregional, de consulta y coordinación de las posiciones de América Latina, tanto en los organismos internacionales como ante terceros países y agrupaciones de países. Asimismo, presentó la necesidad de que los esfuerzos e iniciativas latinoamericanas se transformaran en un sistema coordinado permanente que por primera vez incluyera a todos los países de América Latina, con el fin de asegurar su ejecución mediante acciones concertadas, completando

los diversos procesos de integración latinoamericanos, mediante la proporción conjunta de programas y proyectos específicos de desarrollo. La Carta consta de un preámbulo, cuatro capítulos y treinta y cuatro artículos.

El Capítulo primero del Convenio, al definir la naturaleza y propósitos del SELA señaló en su Artículo segundo que el organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica conjunta, tendría un carácter permanente, con personalidad jurídica internacional, integrado por Estados soberanos latinoamericanos. En su artículo tercero señala que sus propósitos fundamentales son: a) promover la cooperación intrarregional, con el fin de acelerar el desarrollo económico y social de sus miembros; b) promover un sistema permanente de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales tanto en los organismos y foros internacionales, como ante terceros países y agrupaciones de países. Por otra parte, en su Artículo cuarto se indica que las acciones del organismo se basarán en los principios de igualdad, soberanía e independencia de los Estados, la solidaridad y la no intervención en los asuntos internos y el respeto a las diferencias de sistemas políticos, económicos y sociales.

Asimismo, las acciones del SELA deberán respetar las características propias de los distintos procesos de integración regional y subregional, así como sus mecanismos fundamentales y su estructura jurídica. En cuanto a los objetivos del Convenio, en su Artículo quinto se fijaron en líneas generales los siguientes:

a) propiciar la mejor utilización de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros de la región mediante la creación y fomento de empresas multinacionales latinoamericanas. Dichas empresas podrán constituirse con aporte de capital estatal, paraestatal, privado o mixto cuyo carácter nacional sea garantizado por los respectivos Estados miembros y cuyas actividades estén sometidas a la jurisdicción y supervisión de los mismos;

b) estimular niveles satisfactorios de producción y suministro de productos agrícolas, energéticos y otros productos básicos, presentando especial atención al abastecimiento de alimentos y propiciar acciones encaminadas a la coordinación y suministro, con miras a lograr una política latinoamericana en esta materia;

c) Impulsar en la región la transformación de materias primas de los estados miembros, la complementación industrial y la exportación de productos manufacturados;

d) Sin perjuicio de prestar todo el apoyo necesario a los sistemas y mecanismos de coordinación y defensa de los precios de las materias primas y los que ya pertenezcan al área, diseñar y

reforzar mecanismos y formas de asociación que permitan a los Estados miembros obtener precios remuneradores, asegurar mercados estables para la exportación de sus productos básicos y manufacturados y acrecentar su poder de negociación;

e) Mejorar la capacidad de negociación para la adquisición y utilización de bienes de capital y de tecnología;

f) Propiciar la canalización de recursos financieros hacia proyectos y programas que estimulen el desarrollo de los países de la región;

g) Fomentar la cooperación latinoamericana para la creación, el desarrollo, la adaptación e intercambio de tecnología e información científica, así como el mejor desarrollo y aprovechamiento de los recursos humanos, educativos, científicos y culturales;

h) Estudiar y proponer medidas para asegurar que las empresas transnacionales se sujeten a los objetivos del desarrollo de la región y a los intereses nacionales de los Estados miembros, así como intercambiar información sobre las actividades que dichas empresas desarrollen;

i) Promover el desarrollo y coordinación del transporte y las comunicaciones, especialmente en el ámbito intrarregional;

j) Promover la cooperación en materia turística entre los países miembros;

k) Estimular la cooperación para la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente;

l) Apoyar los esfuerzos de ayuda a los países que afronten situaciones de emergencia de tipo económico, así como las provenientes de desastres naturales;

m) Cualesquiera otras acciones afines a las anteriores que coadyuven a lograr el desarrollo económico, social y cultural de la región.

Los órganos del SELA quedaron constituidos por el Consejo Latinoamericano, los Comités de Acción y la Secretaría Permanente. El primero es el órgano supremo en cuya reunión anual se establecen las políticas del organismo. Los Comités de Acción tienen a su cargo la realización de estudios, programas y proyectos específicos para la preparación y adopción de posiciones en negociaciones conjuntas para más de dos Estados miembros. La Secretaría Permanente es el órgano técnico y administrativo del Sistema, con sede en la ciudad de Caracas, Venezuela, que tiene la representación legal del organismo en los casos que determine el Consejo Latinoamericano, teniendo a su cargo proponer programas y

proyectos, preparar temarios para reuniones y facilitar el desarrollo de los Comités de Acción. Los Comités de Acción han probado en la práctica ser uno de los órganos más eficaces con que cuenta el SELA, en virtud de que están planeados para tareas específicas y tienen la suficiente elasticidad para que se adhieran a ellos sólo los países interesados en cada cuestión, sin darles un carácter obligatorio que podría hacerlos ineficientes. De este modo se asegura su realización en los objetivos específicos toda vez que los participantes son aquellos que desde un principio están animados en alcanzar metas concretas a mediano y largo plazo.

### 3.3 Esfuerzos y Acciones del SELA de Tendencia Regional

Entre los diversos organismos que se han formado para fomentar el apoyo mutuo, la defensa de los intereses de los países latinoamericanos y sus proyecciones dentro de la economía internacional, no hay duda que el SELA se ha mostrado como una estructura sólida que ha alcanzado importantes logros, pero que evidentemente no ha escapado de los diversos problemas que surgen de sumar y hacer converger al gran número de países que integran su seno, con problemas comunes y en ocasiones con intereses coyunturales paralelos. No obstante, las acciones de cooperación que se han canalizado por medio de los comités de acción representan un ejemplo de la capacidad con la que cuentan nuestros países para dar solución a los retos de la actualidad, caracterizada por un marco de relaciones entre los Estados cada vez más interdependientes.

Los Comités de Acción revisten un carácter dual. Como órganos del SELA a la vez que mecanismos para la acción presentan una capacidad institucional especial que podría ganar aún en eficiencia si se precisa en su dimensión justa para la realización de aquellas funciones en las cuales han probado ser adecuados. En ese sentido es pertinente hacer mención de algunas de las iniciativas que han logrado concretarse y que han arrojado resultados satisfactorios para la región y en algunos casos para algún país latinoamericano en específico.

Desde la firma del Convenio de Panamá son varias las acciones de cooperación regional con fines específicos que se han puesto en funcionamiento y varias de las iniciativas que se han concretado para enfrentar un problema particular. Entre las de carácter regional destacan: El Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional, CASAR; El Comité de Acción de Turismo, el Comité de Acción para el Establecimiento de la Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información, ALASEI, El Comité de Acción de los Organismos Empresariales de Comercio Exterior de Carácter Gubernamental en el Sector Alimenticio de América Latina, OCEES; El Comité de Acción para el Establecimiento

de la Red de Información Tecnológica Latinoamericana, RITLA; Comité de Acción de Productos del Mar y Agua Dulce; Comité de Acción de Fertilizantes; Comité de Acción y Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica, CADESCA; Comité de Acción de la Industria Siderúrgica Latinoamericana; Comité de Acción y Apoyo al Desarrollo Regional de la Informática; Comité de Acción de la Electricidad; Comité de Acción para la Producción, Comercialización y Distribución de Complementos Alimenticios de Alto Valor Nutritivo; Comité de Acción para la Construcción de Viviendas y Edificaciones de Interés Social; Comité de Acción para Granos, Semillas, Frutas y Oleaginosas; Comité de Acción para Lácteos, Carne, y Derivados de la Carne; Comité de Acción para la Comercialización de Artesanías; y el Comité de Acción y Fomento de la Producción de Gesmoplasma Vegetal(15).

Prácticamente, los Comités de Acción tienden a convertirse en organismos permanentes, tales como el de la Pesca, la Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información, la Organización Latinoamericana de la Vivienda, y el Programa Latinoamericano de Información Comercial y de Apoyo al Comercio Exterior. Este carácter adquirido de permanencia funciona actualmente en el marco del Segundo Programa Biental de Cooperación regional, iniciado en octubre de 1986, mismo que se divide en cinco áreas básicas: Cooperación regional básica, agricultura e industria, financiamientos y comercio, servicios y ciencia y tecnología. A través del CADESCA, se dirigieron considerables recursos financieros, materiales y diplomáticos para coadyuvar a aliviar la preocupante crisis política y económica que enfrenta la subregión, en el entendido de que ésta se debe fundamentalmente a problemas de tipo económico y social, no obstante el propio CADESCA también atravesó una difícil situación financiera que casi obligó a cancelar su estancia en la ciudad de Panamá.

Se han creado otros comités que han tenido una finalidad específica para afrontar un problema de carácter particular, tales como el Programa de Reconstrucción de Guatemala, el Comité de Acción y Apoyo a la República de Argentina y el Comité de Acción para la Reconstrucción de Nicaragua.

Por su parte, en el marco de la Tercera Reunión Ordinaria del Comité de Acción de Fertilizantes llevada a cabo en la ciudad de México en octubre de 1978, se acordó la formación de la primera empresa multinacional latinoamericana bajo los auspicios del SELA, la Empresa Multinacional Latinoamericana de Comercialización de Fertilizantes, MULTIFFERT. La trascendencia de esta organización que surgió por la voluntad unificada de once países latinoamericanos ha significado un importante impulso para la producción de alimentos en nuestros países. Asimismo, dentro de las iniciativas promovidas en el Comité de Acción de Productos del Mar y de Agua Dulce, ceado en octubre de 1977, se han concretado

diversas acciones entre las que cabe destacar la Constitución de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEFESCA), en 1981. Este organismo ha adoptado diversas decisiones orientadas a establecer mecanismos y promover acciones conjuntas con el fin de fortalecer la política de obtención de alimentos en el mar. El SELA ha desenvuelto modalidades mucho más efectivas de integración que los organismos precedentes, a través de sus comités de acción. Estos permiten con entera libertad a las naciones integrantes del Sistema, buscar opciones de acuerdo con sus propias necesidades y de acuerdo con su voluntad para actuar sobre bases concretas en objetivos posibles, que van consolidando la idea de la integración y su factibilidad.

### 3.4 El SELA y la Posición de América Latina en el Contexto Internacional

Desde la constitución del SELA se vino reafirmando su condición de foro regional de consulta y coordinación apto para la formulación de posiciones y estrategias comunes ante terceros países, agrupaciones de países o foros internacionales; éste es uno de los objetivos para los que fue creada esta organización regional. No obstante este carácter de actuación concertada en el ámbito internacional ha tenido que enfrentar también el manejo arbitrario de las nociones de fuerza y dominación de las relaciones internacionales que alejan toda práctica de unificación de esfuerzos, multilateralismo y cooperación, para asentarse en un poder relativo de los Estados y en el bilateralismo. Ha sido una meta prioritaria de los países latinoamericanos consolidar su unidad y su poder de negociación, y el SELA no ha estado al margen de ese esfuerzo.

El SELA ha constituido un esquema representativo de los países latinoamericanos y del Caribe ante diversos foros y grupos de países, particularmente frente a organismos de países en desarrollo como el Grupo de los 77, la UNCTAD, el Movimiento de Países No Alineados. Por lo que se refiere a sus negociaciones ante la Comunidad Económica Europea, esta última ha apoyado las gestiones del CADESCA, sin reconocer ciertamente al SELA como un interlocutor de los países latinoamericanos. Actualmente sucede lo mismo con el Consejo de Ayuda Mutua Económica, los Estados Unidos y los países nórdicos.

Debe entenderse que el SELA surge por la crisis y el estancamiento de otros modelos de integración regional, y en dos vertientes ante el cambio del orden mundial. Por una parte, el deterioro estructural que ha venido sufriendo la región por los fuertes flujos de capital que han salido de Latinoamérica por concepto del pago de la deuda externa y su servicio y la pérdida del valor en sus productos de exportación, en relación con las importaciones. Por la otra fue la respuesta que podía plantear América Latina ante los proyectos de nuevo orden económico

internacional. Es claro que la construcción del SELA se realiza por un acuerdo de gobiernos que proviene de un tratado internacional que surge en respuesta a esquemas de integración en latinoamérica que resultaron insuficientes para promover mayores grados de participación.

La construcción de un poder latinoamericano posee tendencias unificadoras y contrariamente de dispersión, como cualquier esquema integrativo que sin bases sólidas se ve obligado a ceder ante las exigencias de la distribución económica mundial. Por lo demás, un sistema no funciona homogéneamente; el número de las partes constitutivas se realizan en un nivel superior que el de sus actores participantes, con los habidos desequilibrios intrarregionales, mas aún, un sistema que integra un gran número de países con intereses no siempre comunes sino con tendencias subregionales y particulares específicas. En este sentido, los propósitos del SELA parecen haber recogido las aspiraciones integracionistas latinoamericanas con los límites propios de la ubicación de la región en el marco de las relaciones mundiales. En otras palabras, se puede hablar de los condicionamientos económicos y políticos de cada nación y por tanto las limitaciones del Sistema creado en Panamá. La utilización de políticas autárquicas en un periodo de regionalismos y bloques consolidados de integración, corroboran lo planteado. Además la flexibilidad institucional del SELA ha sido señalada como una característica de debilidad.

### NOTAS Capítulo III

1. Cita tomada de Diaz, Muller, Luis. Op. cit. p.162
2. Wionczek, Miguel S. Integración de América Latina, Experiencias y Perspectivas, op. cit. p. 32
3. Arteaga, Rene. México y la UNCTAD, Fondo de Cultura Económica, Archivo del Fondo No. 3, México, 1973, p.9
4. Ibid. pp. 9-10
5. Prebisch, Raúl. Nueva Política Comercial para el Desarrollo. Informe de Raúl Prebisch a la Conferencia de Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, Sección de Obras de Economía, México, 1964, p. 16.
6. Arteaga, Réne. Op. cit. pp. 60-69.
7. Ibid. p. 77.
8. Entre otros autores que reconocen al S.G.P. como uno de los logros de los países subdesarrollados en la Conferencia de Nueva Delhi, se puede citar a Vidal, Ernestina. Postura del Tercer Mundo en Visperas de una Nueva Reunión Norte-Sur, Tercer Mundo y Economía Mundial, CEESTEM, Vol. 1, No. 1 México, 1981, p. 156. También en Anguiano Roch, Eugenio Cooperación Económica Internacional. Diálogo o Confrontación CEESTEM, Ed. Nueva Imagen, México, 1981, P. 50
9. Arteaga, Réne. Op. cit. p. 79
10. Secretaría de Relaciones Exteriores. Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Antecedentes y Texto S.R.E., México, 1975, pp. 13-24
11. Convenio Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano Panamá, 17 de octubre de 1975, (Fotocopia del original)
12. Diaz Muller, Luis. Op. cit. p. 164
13. Ibid. pp. 158-159.
14. Alejo, Francisco J. y Hector Hurtado. El SELA: Un Mecanismo para la Acción, Fondo de Cultura Económica, México. 1976 pp. 9-21.
15. El funcionamiento y propósitos de los comités de Acción se encuentran ampliamente analizados en Consejo Latinoamericano Decimo Aniversario del SELA, Doc. VIII/382(SELA)/XI, Caracas 1985, pp. 18-33.

17. Macón, Jorge. Estructura de los Aranceles Aduaneros en los Países de la ALADI, Revista Integración Latinoamericana, BID INTAL, No.89, Argentina, Abril de 1984 p.4-18
18. Ibid.
19. Ibid.
20. Tomado de Navarrete, Jorge Eduardo, La Conferencia de Quito. Una Respuesta Latinoamericana a la Crisis. Comercio Exterior Volumen XXXIV, No.2 México, Febrero de 1984, pp. 166-171.
21. Sistema Económico Latinoamericano. América Latina en la Economía Mundial, op.cit. p.111.
22. Ibid. p.112-114.

## CAPITULO IV

#### IV. La Nueva Orientación de la Integración Latinoamericana

A lo largo de esta exposición se han descrito los avances realizados en el proceso de integración latinoamericana, su evolución, obstáculos y dificultades que se han venido presentando en cada esquema en particular; haciendo una revisión de los factores que han influido para que las propuestas e iniciativas de integración regional se hayan llevado a cabo. En el recuento de casi 30 años desde que se pusieron en marcha los procesos de integración, se nota que la región ha experimentado profundos cambios económicos, sociales y políticos que en muchos casos, han sido determinantes del ritmo y alcance de estos procesos. La evolución de los procesos de integración y de cooperación regionales normalmente se examina sin considerar adecuadamente algunos escenarios políticos internacionales y nacionales que son esenciales en su marcha.

Por diversas causas, algunos de los países más desarrollados de la región han puesto mayor énfasis en su inserción en la economía internacional que en sus vincualciones con los demás países latinoamericanos. El actual proceso de democratización que vive la región, ha creado un nuevo ámbito político que ha hecho viable retomar con fuerza las ideas centrales que caracterizan a los diversos esfuerzos de unidad regional, aunque cabe reconocer que ésta es una condición necesaria pero no suficiente. Es un hecho que en las sociedades nacionales siguen pesando los efectos negativos de las herencias recientes de gobiernos autoritarios y los derivados de los intensos vínculos con los países desarrollados.

Importantes acontecimientos han afectado recientemente la región. El conflicto centroamericano ha encontrado una vía de esperanza en el Acuerdo de Esquipulas II suscrito por los Presidentes de los cinco países de América Central el 7 de agosto de 1987, y cuenta con el decidido respaldo de un número considerable de países latinoamericanos y de fuera de la región, promovido en gran parte por los Grupos de Contadora y de Apoyo. Existe una renovada voluntad política regional que se ha estado expresando sistemáticamente en el último tiempo. En este ámbito, aparece como viable la reconstrucción paulatina del proceso de integración centroamericano; que el Grupo Andino vuelva a retomar un ritmo dinámico de sus actividades; que la ALADI se transforme gradualmente en un auténtico foro regional de comercio y de financiamiento y que el Sistema Económico Latinoamericano logre articular y consolidar los múltiples esfuerzos de cooperación que se han estado desarrollando en su seno.

Por otra parte, cabe tener presente que la inestabilidad de la economía de los países industrializados y la crisis del endeudamiento, entre otras causas, han generado altos grados de incertidumbre que atentan contra la autonomía en el diseño de políticas de mediano y largo plazo y su proyección en las diversas

actividades que se deben impulsar en el ámbito regional. En los inicios de los procesos de integración la planificación nacional era un importante instrumento de las políticas económicas de los países del área. Con mayor o menor intensidad, una amplia mayoría de países poseían una orientación razonable acerca de los objetivos y metas a alcanzar, global y sectorialmente, lo que hacía factible promover diversos esquemas de trabajo conjunto.

Hacia la mitad de la década de los años setenta, la planificación perdió terreno en la conducción de las políticas económicas. Mientras tanto, las tendencias neoliberales fueron ganando espacio y algunos casos se aplicaron a niveles extremos. Esta fase de transición en el manejo económico dilató los esfuerzos de integración, contribuyendo a su creciente debilitamiento, lo que obligó a la revisión y modificación de algunos de los convenios básicos tales como el acuerdo de Cartagena y el Tratado de Montevideo. Estos reajustes conceptuales, como ya ha sido señalado, se fundamentaron en el distanciamiento de las políticas nacionales con relación a las de carácter multilateral que emanaban de cada esquema de cooperación.

A partir de 1982, al explotar el grave problema del endeudamiento externo, se presenta otra condición adversa. Los países comienzan a actuar, preferentemente, para atender situaciones coyunturales y se ven enfrentados a las políticas de ajuste recomendadas por el Fondo Monetario Internacional, mismas que debilitan aún más los esfuerzos de integración. Pero esta crisis, tiene efectos positivos sobre las concepciones centrales de la integración. Una gran mayoría de los países constatan que no sólo es un problema de servir o no a la deuda; la crisis tiene rasgos más amplios. Puso en evidencia las debilidades de los procesos de industrialización y la necesidad de impulsar un reacomodo general del aparato productivo. Tal como se verá más adelante, es ésta una de las ideas centrales del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) y de varios de los protocolos suscritos entre Argentina y Brasil.

La región se enfrenta a un proceso que tiende a consolidar una nueva división internacional del trabajo, en la cual tiene que buscar y definir su propio espacio. El proceso de internacionalización de la economía mundial contribuye a la necesidad de crear mecanismos latinoamericanos que ayuden a reducir o atenuar la extrema vulnerabilidad y dependencia, especialmente comercial y financiera, que padeció la región. En síntesis, el repaso de lo acontecido en los procesos de integración a lo largo del tiempo demuestra que existe una estrecha correlación con el marco político imperante y que éste, quizás por primera vez, es favorable en la coyuntura actual. La experiencia demuestra que no puede considerarse la evolución de la economía internacional solamente como un dato del problema y que, por el contrario, existe una simbiosis entre los esfuerzos de cooperación e integración hacia adentro y de éstos con los que se orientan a lograr una mejor participación en la economía

internacional. Finalmente hay una estrecha correlación entre las concepciones de política económica prevalecientes en los países y la marcha de la integración regional.

La situación actual en que predominan los procesos democráticos, la existencia de una nueva diplomacia regional caracterizada por un diálogo frecuente y directo a nivel ministerial y presidencial, crea un entorno diferente. Esto no significa que la integración y la cooperación regionales hayan salvado todas las dificultades y que se constituirán en una panacea que permita superar la incierta situación económica que afecta a todos los países, en mayor o menor medida. El estado de los procesos de integración debe examinarse con un espíritu crítico, pero sin pesimismo. Ello significa reconocer que está aún distante el momento en que pasen a influir decididamente en los proyectos nacionales, articulándose racional y armónicamente con las orientaciones y políticas de cada uno de los países.

No está por demás recalcar que la integración y la cooperación no se hacen sólomente por decreto o mediante complejos tratados internacionales. Estos quizá constituyen el punto de partida. Las verdaderas realizaciones comienzan cuando se alcanzan grados de interdependencia tecnológica, financiera, económica, comercial y política, entre los principales actores del proceso. En esta fase, los Estados pueden y deben desempeñar un papel impulsor, sin olvidar que la interdependencia real se dará a través de los agentes operativos, mayoritariamente pertenecientes al sector privado. El antagonismo de intereses continúa, probablemente como la dificultad mayor. Ceder parte de un mercado a un vecino, es para muchos atentar contra la seguridad del país. Suele existir menos preocupación por los déficit comerciales con las naciones industrializadas como Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea, sí importan y constituyen problemas políticos graves los déficit con la región y mucho más con un país que pertenece al mismo esquema de integración.

Superar esta visión estrecha y comprender que la integración y la cooperación no es sólomente sumar el mayor número posible de operaciones de compraventa u otorgar preferencias arancelarias, constituye un desafío de especial relevancia para los gobiernos, los partidos políticos, los intelectuales, las entidades empresariales y los organismos internacionales competentes. Frente a una visión comercialista de la integración, se debe anteponer una concepción basada en la interdependencia real y permanente entre países. Ello no es tarea fácil, ni de corto plazo, pero se ha mostrado impostergable emprenderlo.

La visión estrictamente comercialista ha impedido que en América Latina los procesos de integración y cooperación adquieran la dimensión real que deben tener en el plano de la política económica y general de los países. No constituye por ahora una variable que pueda ser incorporada a plenitud en las concepciones básicas que orienten las políticas económicas nacionales. Se ha

creado un círculo vicioso que es necesario romper. La integración regional no logra insertarse en los esquemas doctrinarios de la política latinoamericana. Esta se centra en la problemática interna y no se articula en el escenario regional. La discusión sobre los costos y beneficios de la integración debe ubicarse en el contexto de las estrategias alternativas y las restricciones institucionales existentes. El incremento de la capacidad de negociación y concertación de negociaciones que potencialmente otorga una mayor unidad económica y política debe ser valorizada en su real dimensión. Por último, la integración tiene una dimensión política que está estrechamente ligada a las concepciones de gobierno y a sus proyectos políticos específicos. El renacimiento de la democracia en la mayoría de los países de América Latina puede encontrar, por la vía de la unidad, apoyos y enriquecimientos significativos.

El conjunto de estos factores, difíciles de medir y valorizar, debe contraponerse a las críticas que se hacen por el estancamiento y deterioro del comercio intrarregional. Cabe reconocer que en esta última materia no se han logrado establecer nexos sólidos y permanentes que actúen como elementos contracíclicos frente a la crisis. La conclusión que surge del análisis anterior es que la integración es un proceso complejo, de dimensiones políticas, económicas y sociales, y que debe ser funcional a las visiones y alternativas de desarrollo integral de la sociedad que se den en los países. La integración es por lo tanto un medio para coadyuvar al logro de los objetivos de la sociedad en el plano interno y para viabilizar una participación mas equitativa y dinámica en la economía y en las estructuras internacionales.

En este marco general, a continuación se hace una breve revisión y análisis de las iniciativas recientes que se consideran han tenido más relevancia: Rueda Regional de Negociaciones de ALADI, el Acuerdo Argentino Brasileño, los esfuerzos por reactivar el proceso de integración centroamericana, nuevas proyecciones en el seno del SELA, el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, y el Parlamento Latinoamericano.

#### 4.1 Rueda Regional de Negociaciones de ALADI

Frente a la más intensa y dolorosa crisis económica que haya enfrentado América Latina en el presente siglo, los gobiernos de América Latina han manifestado reiteradamente su voluntad política de activar un conjunto de acciones que devuelvan a los países perspectivas de desarrollo y una inserción más equitativa y simétrica dentro de la economía mundial. El primer pronunciamiento de alto nivel político correspondió a la Declaración de Quito y a su Plan de Acción, adoptado en ocasión de la celebración de la Conferencia Económica Latinoamericana en enero de 1984. El propósito de la iniciativa del presidente del

Ecuador, Osvaldo Hurtado, fue pedir a la CEPAL y al SELA " un conjunto de propuestas encaminadas a desarrollar la capacidad de respuesta de América Latina a la crisis y afianzar sus sistemas de cooperación". Es así que el tema fundamental lo constituyó la crisis mundial y la crisis financiera de América Latina, pero la intención del presidente Hurtado era destacar la necesidad de una acción colectiva o conjunta por parte de América Latina y subrayar la importancia de la integración y la cooperación(1).

En el peor periodo de crisis financiera se llevó a cabo un trabajo de aproximación política entre los países latinoamericanos que culminó con la Conferencia Económica Latinoamericana. Dentro del informe de la CEPAL y del SELA que contenía las propuestas solicitadas, las relativas al comercio regional y a la cooperación económica merecen particular atención por su realismo y precisión. En síntesis, los dos organismos sugerían la adopción de un compromiso de no innovar en cuanto restricciones al comercio intrarregional, y el establecimiento de una preferencia arancelaria latinoamericana general utilizando el instrumento previsto en la ALADI: recomendaban "encuadrar en una disciplina multilateral las acciones bilaterales necesarias y desarrollar una actitud preferencial latinoamericana de naturaleza global"(2). Entre los campos prioritarios mencionaba las compras estatales, especialmente en bienes de capital, y las licitaciones de grandes obras de infraestructura.

Al reconocer la necesidad de reciprocidad y la tendencia prevaletente a equiparar transacciones, apuntaban hacia los sectores de alimentos y combustibles como los más convenientes para un intercambio compensado y recomendaban formas multilaterales de esa clase de comercio. El informe insistía en la necesidad de coordinación central de todas las instituciones regionales especializadas y se señalaba al SELA como el órgano que parecía más adecuado para ejercerla, además de su función en la concertación de posiciones comunes para efectos de negociación internacional. Naturalmente el informe aludía a muchos otros aspectos relacionados con los problemas que vivía América Latina. La Declaración de Quito y Plan de Acción retomaron las ideas propuestas; en el Plan de Acción se incluían recomendaciones concretas a las distintas instituciones de cooperación y especialmente a los organismos de integración. Se trataba de fortalecer los mecanismos de compensación y cooperación monetaria y de ampliar los que corresponden a la ALADI para permitir el ingreso de otros países latinoamericanos. Se pidió a esta última entidad la preparación de un proyecto de fondo de reservas.

En la misma línea que las propuestas de la CEPAL y el SELA, el Plan de Acción recomendaba a la ALADI la aprobación de una preferencia regional latinoamericana de tal magnitud "que pudiera desviar y crear corrientes comerciales hacia América Latina y el Caribe", acordaron promover las compras estatales con mecanismos operativos que pusieran en marcha las agrupaciones de integración y que pudieran usar también los países que no fueran

miembros de ellas. Se indican asimismo en el documento las características que debería tener la preferencia arancelaria regional que los gobiernos acordaron aplicar en favor de los proveedores latinoamericanos en las licitaciones públicas para la adquisición de bienes y servicios. Además de recomendaciones generales sobre la necesidad de aprovechar la demanda y oferta regionales para diversos fines, se singularizaron los bienes de capital en el sector de generación de electricidad "que puedan presentar condiciones favorables para iniciar acciones conjuntas" (3).

Se recogieron luego las recomendaciones de la CEPAL y el SELA sobre intercambio compensado y acuerdos de complementación económica. Finalmente, el Plan de Acción se ocupa en amplias secciones de la seguridad alimentaria regional -de cuyo programa se hace responsable el Comité de Acción del SELA correspondiente- de cooperación energética y de los servicios, tema sobre el cual la preocupación dominante era llegar a una posición conjunta en las difíciles negociaciones internacionales.

Posteriormente en el Encuentro de Montevideo, que tuvo lugar el 2 de marzo de 1985, los Jefes de Estado y de Gobierno y los jefes de las misiones especiales de los países miembros de la ALADI convocaron a una rueda de negociaciones para "promover un mayor grado de abastecimiento, procurando atender las demandas nacionales de bienes y servicios con cantidades crecientes de productos propios de nuestros países en condiciones equitativas de intercambio" (4). En la sesión del día 27 del mismo mes, el Comité de Representantes de ALADI recibió oficialmente la Declaración de Montevideo y adoptó la Resolución 42 que puso en marcha la organización de la Rueda Regional de Negociaciones, como reafirmación de la vigencia del multilateralismo a fin de lograr, entre otros propósitos, "el creciente usufructo común del mercado latinoamericano mediante la intensificación progresiva de los intercambios recíprocos", no sólo en el ámbito de ALADI, sino en el de la región latinoamericana en su conjunto (5).

Las propuestas de la Secretaría de la ALADI para la Ronda Regional de Negociaciones fueron elaboradas partiendo de un diagnóstico de la situación cuyos elementos principales eran los siguientes: a) la mayoría de los países miembros continuaba padeciendo problemas graves en los ámbitos comercial y financiero, sin que se pudiera prever mejoría en el corto y mediano plazos, lo que determinaba la inevitabilidad de fuertes transferencias hacia los países acredores; b) no se podía pretender una mayor contracción de las importaciones; c) se preveía la continuación del proteccionismo de los países desarrollados, la inestabilidad y escasa recuperación del comercio mundial y de los precios de los productos básicos; d) el proceso de integración no había tenido la flexibilidad suficiente para adaptarse a los cambios del contexto económico, político y coyuntural o de ritmo de los países; e) la oferta exportable enfrentaba limitaciones diversas en cada uno de los países. Para la Secretaría, los efectos de estos factores

sobre la integración consistían en la reducción de la voluntad negociadora y la adopción de actitudes defensivas, principalmente por la necesidad de resguardar la actividad económica interna y cumplir con los compromisos externos, y por la falta de una respuesta concluyente de la ALADI a la persistencia de desequilibrios en el comercio, tanto cuantitativos como cualitativos. La falta de expectativas generaba importantes resistencias a profundizar el proceso de integración (6).

En función de lo anterior, para que el cambio que se procuraba resultara exitoso, se requería satisfacer algunas condiciones: a) la modificación de las relaciones económicas intrarregionales debía ser rápida y significativa; b) se debían generar expectativas adecuadas que contribuyeran al mantenimiento del clima político existente. Estas expectativas debían implicar un cambio sobre los términos de participación de los países en el proceso de integración; c) las soluciones propuestas no podían significar un deterioro adicional de la balanza comercial y capacidad de pago de los países; d) tampoco resultaba factible dismantelar masivamente la protección, por la alta sensibilidad de los productores nacionales afectados por la aguda recesión interna; e) era necesario encontrar soluciones a la superposición de ofertas exportables y a sus limitaciones estructurales, y fórmulas efectivas para materializar los tratamientos diferenciales y mejorar la funcionalidad del proceso de integración.

En forma coherente con este diagnóstico, los representantes gubernamentales de los países miembros, reunidos para acordar las bases para la iniciación de la Rueda Regional de Negociaciones, suscribieron el 9 de abril de 1986, la Carta de Buenos Aires, que estipula, como finalidad de la Rueda, "alcanzar un renovado sistema preferencial de pagos y comercio, abierto a la participación de los países latinoamericanos, destinado a reactivar la economía de la región mediante la expansión de sus corrientes comerciales y el fortalecimiento de mecanismos de cooperación, en particular para Ecuador, Bolivia y Paraguay...". Para concretar este propósito fundamental, en el mismo documento se enumeran los principales objetivos instrumentales y se considera a la Rueda "como un programa progresivo de avances periódicos que permitirá ir reforzando institucionalmente a la Asociación y alcanzar los objetivos que se han propuesto los países miembros" (7).

La agenda anotada para la Rueda Regional de Negociaciones, preparada por la Secretaría General y acogida en la reunión de Buenos Aires, como documento básico de trabajo que contiene el enfoque y el alcance de lo que debería darse a cada uno de los temas comprendidos, se detallan de la forma siguiente: a) en materia de expansión y regulación de comercio se sugiere un programa regional para la expansión del comercio recíproco, un programa regional para el tratamiento y atenuación de los desequilibrios del intercambio, una Preferencia Arancelaria

Regional, eliminación de las restricciones no arancelarias y normas regionales de regulación del comercio; b) en materia de cooperación y complementación económica se propone un programa regional de cooperación y complementación económica y para transporte, comunicaciones y servicios; y c) en materia de cooperación financiera y monetaria se sugiere un mecanismo de cooperación financiera y monetaria, el financiamiento de las exportaciones intrarregionales y un sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo.

Al finalizar la reunión del Consejo de Ministros, sus miembros emitieron una declaración en la que expresaron su convencimiento de que la profundización de los vínculos e intereses comunes y el fortalecimiento de los mecanismos de concertación latinoamericana en la economía internacional, mediante esfuerzos conjuntos ha apoyado, por una voluntad política de afirmación integracionista, ese escenario para dar respuesta a la crisis económica internacional, a los problemas de la deuda externa y en general a los obstáculos para el desarrollo económico de la región. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI, en su Tercera Reunión celebrada en Montevideo en marzo de 1987, aprobó diversas resoluciones que pusieron en marcha, diversas iniciativas acordadas en la Segunda Reunión Especial de Representantes Gubernamentales de alto nivel realizada en Acapulco en julio de 1986.

La Tercera Reunión del Consejo de Ministros de ALADI adoptó un marco normativo dentro del cual se desarrollaría la rueda y que contiene al menos dos avances que es conveniente destacar. Uno relativo a la profundización de la PAR y otro de mayor significación, que es el Programa de Recuperación y Expansión del Comercio (PREC). Por otro lado los acuerdos ministeriales manifiestan una gran debilidad al analizar sólo tangencialmente el problema del financiamiento y de los pagos. Existe en esta área un evidente estancamiento que no permite construir un esquema de cooperación comercial dinámico, como el que exigen las circunstancias imperantes. La PAR tiene importancia por ser el mecanismo multilateral por excelencia de la Asociación. Se han incrementado las reducciones arancelarias, que lentamente se acercan a niveles capaces de generar comercio. En todo caso es preciso que se acuerden nuevas y sustantivas ampliaciones para lograr tal meta. Sin embargo, el problema central es la magnitud de las excepciones que en la práctica mantiene el carácter poco operativo de este instrumento y que desvirtúan su carácter multilateral (8).

Un hecho novedoso dentro de la situación es que la PAR rige sólo para los países que la pongan en vigencia. Ello ha significado que a fines de 1987, se haya alcanzado la aplicación prácticamente para todos los países. Esta situación contrasta

claramente con la que se presentó a partir de 1984 -oportunidad que se creó la PAR-, en donde se registró un lento proceso de ratificaciones. De hecho, a fines de 1986 siete de los once países la habían puesto en vigor.

No obstante que ya fue mencionado más arriba, es pertinente evaluar con mayor detenimiento el Programa de Recuperación y Expansión del Comercio, ya que es, sin duda, uno de los objetivos más ambiciosos que se han impulsado en el marco de ALADI. La idea central es otorgar una preferencia amplia en promedio de alrededor del 60% que permita desviar hacia el mercado regional 30% de las importaciones que los países realizan desde el resto del mundo. En forma sintética puede señalarse que las principales dificultades para concretar este ambicioso proyecto son: dado que no hay comercio intrarregional importante, se desconoce el efecto que pueda tener en el aparato productivo de cada país; los diferentes niveles arancelarios de los países determinan también el efecto que tendría la preferencia; las negociaciones que se han realizado en el propio marco de ALADI, resultado de los diferentes acuerdos de alcance parcial, pueden verse afectados; las potencialidades productivas determinan capacidades distintas de utilización de los espacios que se abran, si se pierde la óptica de largo plazo y se desciende hacia una visión estrictamente comercial, lo más probable es que se busque una reciprocidad mínima que termine por neutralizar los objetivos y la esencia del programa.

La decisión adoptada por el Consejo de Ministros de no extender los beneficios acordados sino a aquellos países miembros que la hayan puesto en vigor en toda su extensión, fórmula que se utiliza asimismo en los acuerdos de recuperación y expansión del comercio y de reducción y eliminación de restricciones no arancelarias, el único instrumento de acción regional que quedaba en pie fue transformado también en un mecanismo de alcance parcial. Ello sin duda es coherente con la aceptación por los países miembros de que es posible integrarse con distintas velocidades, según las circunstancias o los instrumentos, pero favorece sin duda a una creciente y poco deseable bilateralización del proceso.

Al respecto cabe hacer algunos cuestionamientos. En primer lugar, cuales son las causas para la ineficiencia y atrofia de los instrumentos de acción multilateral, que contrasta abiertamente con el florecimiento de los acuerdos comerciales y de complementación económica entre pares o grupos de países. En segundo lugar la tendencia evidente hacia el bilateralismo. Finalmente la posibilidad de encontrar en la realidad latinoamericana el camino para alejar al proceso del bilateralismo sin caer en una retórica integracionista alejada de esa realidad y de las necesidades del continente. En este sentido puede afirmarse que el multilateralismo implícito en un esquema global de integración no pudo ni aún en las flexibles y pragmáticas formas de la ALADI, sobrellevar la existencia de fuertes

características heterogéneas entre los países de la región, quizás tan importantes como las que separan a éstos respecto del centro del sistema internacional.

Por otro lado, el orden que se deriva de un proceso de integración depende de factores fundamentales que lo condicionan, como son las políticas nacionales y las relaciones internacionales de los países miembros, en las cuales la participación en la ALADI ha ocupado un papel secundario y marginal. Entonces, más allá de sus evidentes e inevitables limitaciones, como hacer responsable por lo que no se ha hecho a las débiles instituciones comunitarias, cuando los verdaderos protagonistas del proceso, desde los gobiernos hasta los empresarios, responden en los hechos a proyectos, motivaciones, necesidades e intereses en los cuales la integración no cuenta, o no cuenta decisivamente.

Lo anterior no implica negar la importancia de las relaciones por pares o grupos de países, que responden tanto a las urgencias del corto plazo como a la existencia de mayores grados de homogeneidad o de complementariedad entre ellos. Por el contrario, en la elección por las fórmulas más flexibles de la cooperación respecto de las de integración, que se expresa en la formación de "clubes de países", los gobiernos tienden por una parte a generar una respuesta dinámica, efectiva y menos formal a los muy difíciles y variados problemas que se plantean en una coyuntura internacional y regional como la presente. Por otra parte, esa elección es un buen testimonio de las dificultades con las que los gobiernos tropiezan ante las resistencias que imponen las sociedades nacionales; en muchas ocasiones el impulso político resultó insuficiente para movilizar a las administraciones y a los empresarios para el logro de objetivos regionales de integración. En consecuencia, no es razonable oponerse a la voluntad política de avanzar entre los entendimientos entre pares o grupos de países dado que ellos también ayudan a la creación de vinculaciones económicas buscadas.

En el segundo aspecto, el apogeo del bilateralismo está en oposición de las necesidades fundamentales de los países latinoamericanos y de las tendencias que predominan en el sistema internacional. No obstante, el mercado latinoamericano debe ser puesto a prueba de forma que propicie a los países de la región el aprendizaje necesario para sobrevivir, sin desintegrarse y desarrollándose en una etapa inminente de cambios tecnológicos. Además, este proceso requiere de una tendencia hacia la expansión del comercio intralatinamericano, que no se podrá verificar sino existen los mecanismos multilaterales que faciliten las compensaciones. Finalmente, en el sistema internacional no se discute la necesidad y conveniencia de preservar y desarrollar las relaciones multilaterales y en especial los procesos de integración, sino cómo lograr el equilibrio entre los diferentes participantes. En el caso de América Latina esto significa,

respecto del sistema internacional, como lograr una interdependencia menos asimétrica que no es concebible si no está basada en la solidaridad continental.

Aun cuando se consideren que las relaciones por pares o grupos de países son las únicas que pueden desarrollarse significativamente en forma inmediata, tanto en el campo de la integración comercial como en los de la complementación económica y la cooperación política, con una visión de mas largo plazo, se requiere que se dejen puestas las bases para una mayor articulación e interdependencia a escala regional, propiciada en principio por la integración selectiva y sectorial. Esto es, las acciones de alcance parcial deberían tener como soporte a ciertos mecanismos multilaterales básicos que conduzcan al establecimiento de la zona de preferencias económicas. En cierta forma, y a pesar de sus limitaciones, los programas adoptados por el último Consejo de Ministros, si han de llevarse a la práctica en su totalidad, se orientan a la dirección que se ha señalado.

Empero, estas dificultades pueden ser superadas, pero requieren un profundo cambio en la voluntad, en el estilo y en las modalidades de negociación. El entorno político regional y la Resolución ministerial que se destaca son un avance en esa dirección. Pero al parecer, aún no se ha logrado que prevalezca una mentalidad negociadora diferente, orientada a buscar una nueva interdependencia regional, en lugar de simples transacciones comerciales que pueden tener duración efímera.

#### 4.2 El Acuerdo de Argentina y Brasil y la Adhesión de Uruguay.

En el análisis de la participación brasileña en los distintos esquemas de integración latinoamericana, como sucede en relación a cualquier otro país, no puede dejarse de reconocer las distintas realidades en su evolución histórica ni las particularidades intrínsecas a los distintos intentos de integración. En lo que respecta en forma exclusiva a la participación del Brasil en las distintas iniciativas de integración latinoamericana, pueden mencionarse algunas razones para explicar o justificar la ausencia de resultados concretos en las iniciativas adoptadas. La primera razón está relacionada con un hecho histórico generador de algunas diferencias importantes entre Brasil y el resto del continente: la lengua. La segunda razón está relacionada a un hecho geográfico muy sencillo de entender: entre Brasil y gran parte de América Latina existen muchos ríos, enormes montañas, una selva de inimaginables proporciones y por lo tanto recursos casi inagotables. Si añadimos el hecho de que todo el desarrollo brasileño se concentró casi exclusivamente en la costa del Atlántico, se puede advertir claramente el aislamiento de Brasil respecto de otros países de la región, así como su gran cercanía a los países de Europa y Norteamérica.

Se tienen entonces dos factores - la mezcla que originó al pueblo brasileño, portugueses, ingleses, franceses y holandeses, y el aislamiento físico de Brasil del resto del Continente- que unidos, se convierten en una tercera razón, que justifica tentativamente el fracaso de las distintas propuestas de integración regional. El hecho político se presenta como la cuarta razón para no obtener resultados positivos en los intentos de integración a través de la ALALC - ALADI. El hecho político relevante estuvo constituido por el cambio de gobierno ocurrido en Brasil en marzo de 1964, cuando el gobierno legalmente constituido y elegido democráticamente fue reemplazado por una junta militar. Por supuesto no existe ninguna coincidencia en el hecho de que 1964 fuera el año que precisamente el proceso de integración empezó a deteriorarse; y también representa el comienzo de las disputas por parte de Brasil y Argentina por la hegemonía continental, además de que surgieron otras rivalidades derivadas de cambios políticos ocurridos en otros países de la región.

Este cuadro se modificó radicalmente con la restauración de los regímenes democráticos, tanto de Brasil como de Argentina, la que fue fundamental para que la voluntad política de integración se haya manifestado por los presidentes de los dos países. Es un hecho que en el marco de la política exterior seguida por el Presidente José Sarney se han desplegado considerables esfuerzos diplomáticos de acercamiento a sus vecinos que han puesto de manifiesto el poderío económico del Brasil en el cono sur, y por otra parte han buscado fortalecer su poder de negociación ante la comunidad internacional, enfatizando la posición económica que ocupa Brasil en el mundo y por lo tanto la capacidad de negociación que ella le confiere.

En lo que se ha dado en llamar el proceso de integración del cono sur, se han buscado nuevas formas de cooperación e integración bilateral de gran magnitud, tendientes por una parte a hacer frente a los graves problemas que enfrentan cada uno de esos países, y por otra, a reactivar el proceso de integración de toda la región. Este fue el pronunciamiento básico de la reunión celebrada por los presidentes de Argentina y Uruguay que se llevó a cabo en mayo de 1985 de donde emanaron el Acta de Colonia y el Acta de Cooperación Económica entre los dos países. En estos documentos se establecen además las pautas para una integración económica, para la complementación agropecuaria y para la integración física. En los acuerdos de Colonia quedaron establecidas ciertas facilidades al comercio recíproco; acciones tendientes al fortalecimiento del acuerdo de complementación económica y mecanismos para resolver desequilibrios en la balanza comercial.

Posteriormente, el 29 de noviembre de 1985 los presidentes José Sarney de Brasil y Raúl Alfonsín de Argentina, sostuvieron una reunión en la población fronteriza de Foz de Iguazú. Al término de la misma se suscribió una declaración que lleva el nombre del lugar y la cual consta de 32 puntos. Entre

los aspectos más relevantes están los acuerdos para concretar la integración argentino - brasileña y la creación de una Comisión Mixta de alto nivel para la cooperación e integración bilateral, presidida por los cancilleres de ambos países con la participación del sector empresarial. Del mismo modo en esa ocasión se creó la subcomisión encargada de analizar las conexiones viales: vías ferroviarias, puentes, puertos y vías navegables para continuar la integración física. Ambos presidentes dejaron manifiesta su intención de "crear mecanismos que aseguren los superiores intereses de paz, seguridad y desarrollo de la región, sin perjuicio de los aspectos técnicos de cooperación nuclear, que continuarían siendo regidos por los instrumentos vigentes" (9).

Respecto a Argentina, desde los inicios del gobierno del presidente Alfonsín en diciembre de 1983, fueron delineados los objetivos de su política exterior en los que se contemplaba la intensificación de las relaciones con Brasil. En este sentido se tomaron algunas negociaciones económicas bilaterales. Debe tomarse en cuenta que hasta 1984 el intercambio comercial era extremadamente bajo, mientras que las divergencias entre los sectores privados y las autoridades argentinas y brasileñas se agudizaban cada vez más, situación que dificultaba el diálogo bilateral. La idea de crear un grupo de trabajo informal para la negociación de un nuevo acuerdo en el ámbito de la ALADI, fueron las primeras medidas tendientes a modificar ese esquema.

Mediante constantes contactos entre sectores diplomáticos y económicos de Brasil y Argentina, comenzaron a prepararse los dos protocolos suscritos en ocasión del encuentro presidencial que se llevó a cabo en Buenos Aires en julio de 1986. En el transcurso del segundo semestre de ese año, autoridades de ambos países desarrollaron una intensa actividad para precisar los protocolos firmados. Este empeño culminó con el tercer encuentro Sarney - Alfonsín, realizado en Brasil en diciembre de 1986. En esa ocasión se firmaron cinco nuevos protocolos y algunos anexos a los firmados en el mes de julio. Cabe destacar al respecto que los intereses convergentes de los dos países se expresan esencialmente en el campo político, a nivel interno y externo. Para Brasil y Argentina existe una articulación entre el proyecto de política interna y los objetivos que ambos pretenden alcanzar a través de sus vínculos bilaterales. Brasil posee una estructura comercial más diversificada con una orientación exportadora que le ha permitido elevar sus niveles de crecimiento; en tanto Argentina ha sufrido las consecuencias de depender en gran medida de la producción agropecuaria, cuyos precios internacionales han venido en detrimento constante.

Los 17 protocolos firmados por los presidentes Alfonsín y Sarney en julio y diciembre de 1986 definen un programa de trabajo que tiene por objetivo establecer a mediano plazo un mercado común entre las economías de ambos países. Los doce protocolos iniciales se refieren respectivamente a bienes de capital, trigo, complementación del abasto alimentario, expansión del comercio,

empresas binacionales, asuntos financieros, fondos de inversión, biotecnología, estudios económicos, información inmediata y atención recíproca en caso de accidentes nucleares y emergencias radiológicas, y cooperación aeronáutica.

El Programa de Integración y Cooperación (PICE) y el conjunto de protocolos que se suscribieron para su ejecución, proporciona un renovado impulso a las relaciones bilaterales y genera efectos que pueden contribuir a dinamizar el proceso de unidad latinoamericana. Durante 1987 se mantuvo el ritmo de concertación política que se inició a mediados del año anterior. Los protocolos suscritos de forma complementaria incursionan en áreas disímiles y complejas que abarcan también los bienes de capital, la biotecnología, la energía nuclear, el transporte, el caucho y variados aspectos culturales.

En el ámbito político, ambos presidentes se enfrentan una situación distinta a la que predominaba al inicio del proceso. En materia económica, los avances que en 1986 presentaban el Plan Austral y especialmente el Plan Cruzado, determinaban un escenario más optimista que el actual. Como la cobertura de los protocolos es amplia, resulta difícil mostrar indicadores que permitan evaluar el grado de interrelación real que se está gestando. En este contexto, los acuerdos en materia nuclear y la distinción que ello produce, al igual que los avances en la fabricación de aviones o los registrados en biotecnología, sólo pueden juzgarse en una visión de largo plazo.

El Reglamento de Fondo de Inversiones se aprobó en el segundo semestre de 1987, lo que ha demorado el proceso de inversiones que la ejecución de varios protocolos exigen, especialmente el de bienes de capital. Un grupo de trabajo ha buscado resolver los problemas y el costo del transporte, particularmente en el caso del trigo. La fase técnica y administrativa para la construcción de la central eléctrica de "Pichi-Picun-Leufú" está concluida y se encuentra en negociación la parte financiera para iniciar su ejecución. En materia de comunicaciones se está conformando un sistema interconectado mediante la utilización de redes digitales. En el plano del intercambio comercial -visto por el lado de Brasil- en 1986 se logra una sustantiva recuperación. La suma de las importaciones y exportaciones con Argentina alcanzó 1420 millones de dólares aproximadamente, es decir un incremento con respecto al año anterior de casi 40%. Las importaciones brasileñas desde Argentina crecieron 57% y las exportaciones 24.4%. Los resultados del primer semestre de 1987 revelan un leve crecimiento de las importaciones y una contracción reducida en las exportaciones. El resultado para 1987 se mantendría a niveles similares a los del año anterior, a pesar de los profundos cambios en las políticas económicas y a la puesta en marcha de varios protocolos relacionados con el comercio (10).

El protocolo de bienes de capital registra un notorio avance. Incluyendo el segundo tramo de la lista común, se habría cumplido cerca del 30% de la meta prevista para el periodo de 4 años programados. Esto revela un progreso importante que ha significado para Argentina una generación neta de exportaciones, pero éstas se concentran en bienes producidos en serie, básicamente máquinas y herramientas destinadas a pequeños y medianos productores. Como factores negativos cabe mencionar en primer lugar que no se registran avances en las compras del sector público. En materia comercial el acuerdo de alcance parcial suscrito en el marco del proceso ha constituido un apropiado mecanismo de negociación. Se han ampliado las preferencias arancelarias y se han eliminado las restricciones u otras medidas de efecto equivalente e incorporado numerosos productos. No obstante, se registran problemas de incumplimientos que están limitando el comercio de algunos productos agrícolas. Ambos gobiernos están realizando una evaluación de este instrumento para determinar las medidas correctivas necesarias.

El proyecto de integración de Brasil y Argentina además de constituir un esfuerzo bilateral, muestra las intenciones de incorporar a otros países a esta iniciativa. Al respecto debe destacarse la incorporación que Uruguay ha venido efectuando para lograr ser parte de los beneficios que pudiera representar el proceso. La clara identificación de los procesos de consolidación de la democracia en los tres países y en los objetivos y principios de su política exterior han propiciado el acercamiento de la concreción de acuerdos conjuntos con propósitos integradores. Es decir, tanto el gobierno brasileño como el argentino han establecido formas flexibles de entendimiento con el Uruguay, formalizadas mediante negociaciones bilaterales específicas. En este sentido, el Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y el Protocolo de Expansión Comercial (PEC) de Brasil y Uruguay, constituyen un importante antecedente de cooperación comercial.

El CAUCE y el PEC que fueron suscritos a mediados de la década de los años setenta, fueron reformulados en 1985 y 1986 respectivamente; a partir de entonces se ratificó el interés de avanzar en la cooperación bilateral en un nuevo marco político. De esta forma, después de la visita efectuada al Uruguay por el Presidente Alfonsín en mayo de 1985, ocasión en que se firmó el Acta de Cooperación Económica que modificó al CAUCE, el Presidente Sanguinetti se reunió con los Mandatarios de Brasil y Argentina con motivo del encuentro que celebraron en Buenos Aires en julio de 1986, de donde emanó un comunicado oficial de los tres países. Este encuentro marcó la iniciación de reuniones periódicas de los presidentes de los tres países tendientes a impulsar la integración subregional(11).

En agosto de 1987 se celebró una reunión entre el los presidentes Alfonsín y Sanguinetti en una ciudad argentina fronteriza con Uruguay. En ese encuentro se suscribió un Acta de

instalación de los comités de frontera donde se señala el propósito de solucionar los problemas fronterizos y de avanzar en los objetivos de integración bilateral. Posteriormente, en septiembre de ese año, el Presidente del Uruguay efectuó una visita de Estado a Argentina que culminó con la suscripción del Acta de Buenos Aires que incluye 17 compromisos de cooperación argentina-uruguaya. Entre ellos destaca un Convenio sobre la integración física en el que se reafirma el compromiso de llevar a cabo el estudio de factibilidad del Puente Colonia-Buenos Aires, así como un convenio de cooperación Agropecuaria y acuicultura, donde se sugiere la creación de áreas de abastecimiento de trigo y de producción, industrialización y comercialización de carnes.

Con el propósito de revisar sus estrategias para activar la política de unión, delegaciones de los tres países han venido realizando constantes reuniones y esfuerzos para ampliar y consolidar la articulación de sus respectivos mercados externos. En este entendido, en febrero de 1988 se llevó a cabo en Uruguay otro encuentro de los Jefes de Estado de los tres países con el propósito de revisar los avances de las negociaciones de los grupos de trabajo. Al término de la reunión presidencial se dio a conocer un Comunicado Conjunto en el que se señala la decisión del Uruguay de asociarse a los protocolos de integración de Argentina y Brasil en los grados y modalidades que fueran convenidos, de acuerdo con la invitación formulada en Buenos Aires en julio de 1986. Por último se celebró en abril de 1988 en Brasilia, una reunión de los Presidentes Alfonsín, Sanguinetti y Sarney que arrojó importantes resultados: Se suscribió el Acta de Alborada por medio de la cual Uruguay se incorpora al protocolo Argentino-brasileño sobre transporte; Argentina y Brasil por su parte firmaron dos nuevos protocolos que de tener éxito, abrirán los mercados de ambos países a sus respectivas industrias automovilísticas y de productos alimenticios(12).

Existen algunos elementos negativos que pueden citarse y que parecen estar obstaculizando los esfuerzos tripartitas de integración. Destaca el comercio desigual entre Brasil y Argentina producto en parte de este proceso, que se refiere particularmente al intercambio de granos. Para junio de 1988 el saldo del total comerciado entre ambos países arrojó una diferencia a favor de Brasil de 400 millones de dólares, para lo cual, si ésto no es corregido, Argentina se verá en la necesidad de cubrir esa cantidad en dólares. Se han efectuado ya algunas negociaciones para corregir esta situación, tales como el compromiso brasileño de comprar durante 1988 un millón cuatrocientas mil toneladas de trigo argentino. No obstante, además de los problemas de liquidez en Brasil, éste ha tenido excedentes en su producción de granos(13). Es importante destacar también que de haber sido exitosos los planes cruzado y austral, la dinámica del proceso sería más rápida, sin embargo los serios problemas que enfrentan ambas economías y las crisis políticas que éstos han provocado al interior de cada uno, han hecho más lento el proceso.

Otro elemento que pone en duda la viabilidad y continuación de esta iniciativa lo constituye la incertidumbre de saber si los próximos gobiernos de Brasil y Argentina darán el mismo impulso a los altos propósitos del proceso. El análisis de los resultados debe hacerse en un plazo prudente, hacerlos prematuramente al interior de cada gobierno con un espíritu pesimista puede entorpecer su evolución. Todo proceso de este tipo requiere de tiempo y es susceptible a cambios para su buen funcionamiento. Por otra parte, los acuerdos entre Argentina y Brasil suponen una reconsideración de los caminos que conducen a la integración y sobre todo un reconocimiento implícito a la validez de un criterio que pertenece a la propia teoría de la integración: cuando mas homogéneos sean los países participantes, mayores serán las posibilidades de hacer realidad los compromisos suscritos.

En la perspectiva latinoamericana, este programa de integración, como lo demuestra el papel de tercer protagonista que se le asigna a Uruguay, estará prudentemente abierto, por consenso de los participantes, a la futura incorporación de otros países que satisfagan los requisitos necesarios, entre ellos los que se tratan con regímenes democráticos que sin duda favorecen todo proceso de integración regional. El programa progresivamente ampliado se puede constituir en un núcleo de concertación económica de América Latina, que desde luego, elevará significativamente la capacidad de negociación internacional, no sólo de los integrantes del sistema, sino también del conjunto de la región.

#### **4.3 Los Esfuerzos por Reactivar la Integración Centroamericana**

Es un hecho que la crisis política que enfrenta centroamérica se ha reflejado claramente en sus economías, en su comercio intrarregional y en el proceso de integración económica iniciado en 1960. Contrariamente a lo que se pudiera pensar, en el rápido deterioro en el comercio intrarregional ha influido mucho más el factor económico, que las hondas divergencias políticas surgidas en los últimos años entre los países de la región. Dada la gran atención mundial prestada a la crisis política que ha afectado esa región, diversos factores en el escenario internacional se han hecho presentes en centroamérica. Su presencia obedece no sólo al deseo de atenuar los efectos de las crisis, sino también al de influir sobre los acontecimientos en función de los objetivos de su propia política exterior. Sin embargo, en general la cooperación externa con actividades de interés subregional ha sido modesta.

Como ya fue señalado, el proceso de integración económica en centroamérica fue en su tiempo el ejemplo más notable de su género entre países en vías de desarrollo. Además de todos los problemas que en general compartió con otras iniciativas de

integración regional, y los que en particular enfrentó como un proceso autónomo susceptible de divergencias políticas, es sin duda hacia finales de los años setenta que la integración de América Central experimenta un serio retroceso. Se estaban gestando conflictos civiles de gran magnitud tanto en Nicaragua como en el Salvador, los que tuvieron entre otras muchas consecuencias, la de afectar la producción y el comercio, además de acentuar las diferencias entre los países de la región.

Es así que a partir de 1980, centroamérica enfrenta una doble crisis: política y económica. No obstante que hay una estrecha relación entre las dos y que la integración de América Central ha resentido considerablemente su evolución, las instituciones de integración centroamericana han funcionado con relativa normalidad. Es así que desde 1979 en que el régimen sandinista ocupa el poder y que virtualmente se desencadena una crisis política en el istmo centroamericano, agudizada en 1981 con la política exterior asumida por el presidente norteamericano, los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana, los presidentes de los bancos centrales y la Asamblea de Gobernadores del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), continuaron reuniéndose periódicamente, sin que esto necesariamente haya constituido una evolución real en el proceso de integración subregional(14).

La relativa normalidad aludida no se ha limitado a reuniones, sino también se han tomado decisiones de cierta trascendencia tales como el incremento del capital del BCIE que se llevó a cabo en 1984; la suscripción del Convenio Arancelario y aduanero entre cuatro países, a excepción de Honduras, en 1985, que entró en vigencia en 1986; las suscripciones del Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Europea en 1985; la adopción de diferentes medidas para evitar el deterioro del intercambio comercial; los avances registrados en el período 1980-1986 en materia de interconexión eléctrica que avanzó más que en los veinte años precedentes; entre otras. Es de esta forma que la crisis política subregional afectó directamente el intercambio comercial recíproco más que el total de los mecanismos de integración centroamericana. Empero esto no quiere decir que el proceso integratorio no haya resentido sus efectos.

El 7 de agosto de 1987 los presidentes de los cinco países centroamericanos, con el debido reconocimiento a la colaboración del Grupo Contadora y de Apoyo, suscribieron el Acuerdo para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica o Acuerdo de Esquipulas II. De esta forma se inició un difícil proceso orientado a restablecer la paz y la democracia en la región que evidentemente se ha enfrentado también con grandes obstáculos. El propio esfuerzo de centroamérica es considerado por los países latinoamericanos como susceptible de ganar enormemente si se ve apoyado por la cooperación económica de la comunidad internacional y de los propios países de América Latina al reconocer que el conflicto centroamericano tiene sus raíces más

profundas en un problema de carácter económico y social que se encuentra alejado de la mera concepción de constituir un conflicto entre el este y el oeste.

La Asamblea General de la ONU -además de su participación decidida en apoyo a la suscripción del Acuerdo de Esquipulas II, al haber integrado el llamado grupo de los diez-, al tomar conocimiento de dichos acuerdos aprobó el 7 de octubre de 1987 una resolución en la que expresó su respaldo unánime a los mismos. En ese contexto instó a la comunidad internacional a que aumentara la asistencia técnica, económica y financiera y solicitó al Secretario General la promoción especial de cooperación para centroamérica. Por su parte, el Grupo de los ocho en su reunión presidencial de noviembre de 1987 convino en iniciar un programa de emergencia económica para los países centroamericanos que habría de funcionar adicionalmente a la asistencia económica que pudiera dirigir cada uno de los países integrantes de este importante mecanismo, por separado.

Es evidente que enfrentar con alguna posibilidad de éxito la tarea del desarrollo en América central requiere de urgentes soluciones a los críticos problemas económicos y sociales que gravitan sobre la calidad de vida de los habitantes de la subregión. La magnitud de éstos no sólo los convierte en un obstáculo para el desarrollo, sino en promotores de tendencias regresivas. En este sentido, el proceso de integración centroamericana también constituye un elemento que puede coadyuvar a minimizar el conflicto subregional. Los presidentes de los cinco países centroamericanos lo han subrayado en sus diferentes encuentros recientes, no obstante las características y diferencias existentes en el propio proceso de paz son compartidas por el proceso de integración centroamericana. Algunos elementos que caracterizan el cuadro actual centroamericano muestra la dimensión de la tarea:

a) El deterioro del sector externo es alarmante tanto en la magnitud y ritmo de crecimiento de la deuda, como el permanente déficit de la balanza comercial del conjunto y de cada uno de los países. Entre 1980 y 1986, la deuda externa pasa de cerca de siete mil millones de dólares a más de diez y siete mil millones y la subregión acumula, en el período, un saldo negativo superior a los diez mil millones en la balanza comercial. Hasta 1987 no se había logrado recuperar los niveles de exportación alcanzados a los inicios de la década. Esta situación de deterioro es aun más marcada en el comercio exterior intracentroamericano. Las exportaciones en 1986 alcanzan apenas al 49% del valor que tuvieron en 1980(15). El deterioro del sector externo se polariza en dos países: Nicaragua y el Salvador, particularmente en el primero. Este concentra más de un tercio de la deuda total y del saldo comercial negativo acumulado en los últimos seis años. El Salvador a su vez responde por el otro tercio de la deuda comercial total acumulada por la subregión. Esto convierte a ambas economías en verdaderos obstáculos para la reactivación

económica del conjunto; por ello las solución de los problemas estructurales de estos países pasan a ser necesidades de urgencia subregional y no sólo nacional.

b) La reactivación del comercio intrasubregional debe ser un importante factor para la reactivación económica regional. El restablecimiento de la capacidad productiva exportadora de los países mas deteriorados económicamente y el financiamiento al comercio exterior es un elemento fundamental. Para ello se requiere el apoyo externo, regional y extrarregional.

Estas dos medidas fundamentalmente se requieren para revitalizar el esquema de integración, al solucionar parte de los serios problemas que enfrentan sus países miembros. A ello debe agregarse la coordinación y unificación de esfuerzos para enfrentar el problema de la deuda externa, desarrollar las exportaciones y la cooperación económica regional, elementos que sólo llegarán a concretarse en el marco de la concertación con la voluntad política manifiesta de las partes.

Los países latinoamericanos han evidenciado mancomunadamente su voluntad de prestar y gestionar asistencia técnica con el fin de paliar al menos en parte la delicada situación que atraviesan los países del Mercado Común Centroamericano. Otra expresión formal de este espíritu está dada por el Comité de Acción al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA). A través del CADESCA se ha podido encausar la ayuda internacional en seis líneas que incluyen: un programa de seguridad alimentaria para la subregion que cuenta con el aporte de la CEE; determinación de prioridades en materia de cooperación técnica internacional; requerimientos para el sector de las empresas pequeñas y medianas; requerimientos para el sector vivienda y un programa para el sector de cooperativas.

Es de reconocerse que se ha venido apreciando una mayor voluntad política en los países centroamericanos para reforzar los vínculos recíprocos. Ello ha quedado reflejado en las declaraciones de los presidentes centroamericanos posteriores a la suscripción del Acuerdo de Esquipulas II y en las acciones que se han venido adoptando por parte de las distintas instancias del Mercado Común. En lo institucional, la decidida creación del Parlamento Centroamericano y la constitución del foro formado por los vicepresidentes centroamericanos tendiente a compatibilizar las visiones nacionales con la regional y fijar prioridades en los programas de alcance regional.

#### **4.4 Nuevas Proyecciones del Sistema Económico Latinoamericano**

Como ya ha sido ampliamente analizado, la severa crisis mundial y regional ha incidido seriamente en las políticas económicas y generales seguidas por los países de América Latina, permitiendo a su vez que tanto organismos latinoamericanos como

gobiernos, dirijan su atención con mayor énfasis en la necesidad de reconstituir las formas de cooperación e integración regional con un enfoque realista y una orientación renovados. En ese sentido, y no obstante los problemas y características particulares del SELA que ya fueron mencionados mas arriba, las acciones que pretende llevar a cabo el Sistema en un futuro, contienen un esquema tendiente a dotar a la región de un poder de negociación real -uno de los propósitos básicos del Convenio de Panamá que a lo largo de su evolución ha sido minimizado-, mediante la concertación de posiciones conjuntas. Por otra parte reconoce la conveniencia de apoyar iniciativas que surjan de forma paralela a los mecanismos de integración regional existente, que puedan favorecer el proceso latinoamericano general. Por este motivo en que se ha considerado importante dedicar un apartado especial a las acciones proyectadas en la XIV Reunión del Consejo Latinoamericano.

Desde la X Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano en donde se conmemoraron diez años de la existencia del SELA, de septiembre de 1984, el programa bienal adoptado en esa ocasión incluía la necesidad de reorientar las actividades del SELA en el marco de la cooperación regional y de reconstituir la presencia del sistema como interlocutor válido de la región ante la comunidad internacional.

El nuevo Secretario Permanente del SELA, Carlos Pérez del Castillo, presentó un informe a la XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, que habría de llevarse a cabo del 19 al 20 de septiembre de 1988, en el que señala cuatro orientaciones básicas para la futura acción del SELA, tendientes a reactivar las funciones del organismo dentro de un espíritu que puede considerarse de renovación. Estas cuatro orientaciones para la acción del SELA serían las siguientes: la integración regional, concebida como un proyecto político de los latinoamericanos; la organización y el ejercicio de un poder de negociación regional en el concierto internacional; el enfoque unificado para las acciones en el ámbito de la integración y cooperación regionales y para aquéllas que se realizan en el área de coordinación y consulta externas; y la conformación de "un sistema latinoamericano"(16).

Al reconocer que el SELA no ha estado al margen del desinterés mostrado por algunos países latinoamericanos sobre los procesos de integración regional, producto de las políticas nacionales implementadas por cada país para hacer frente a sus problemas de forma individual, señala la necesidad de afianzar y fortalecer la seguridad económica y regional partiendo de la voluntad real de los países latinoamericanos. En ese sentido menciona que América Latina y el Caribe deben emplear al máximo su potencial de concertación política y de cooperación para mejorar sus condiciones presentes y sus perspectivas futuras. Hace énfasis en que los países latinoamericanos inevitablemente "deberán emprender un gran esfuerzo de concertación política que

viabilice la cooperación e integración regionales, para construir un poder de negociación en el plano internacional que permita un diálogo más igualitario con el mundo industrializado, a través del cual la región logre revertir la tendencia negativa que sobre ella ejerce el sector externo" (17).

Al referirse a la necesidad de conformar "un sistema latinoamericano", señala que se debe trabajar intensamente para desarrollar y consolidar la concepción de nuestra pertenencia, esto es, a toda la institucionalidad regional, a un "verdadero sistema latinoamericano", entendido éste como un conjunto que puede evolucionar sólo si sus componentes actúan armónica y articuladamente. De esta forma reconoce que el SELA no se mueve en ese contexto, como un organismo internacional "clásico, puesto que sus mandatos tampoco lo son". Para llevar a cabo estos propósitos, el Secretario Ejecutivo del SELA sugiere que los estados miembros del Sistema deben comprometer su voluntad política para actuar más dinámicamente en la adopción e instrumentación de las decisiones que se aprueben en el seno del Consejo Latinoamericano. Asimismo solicita la colaboración de las diferentes instituciones latinoamericanas para diseñar un sistema coherente y coordinado acorde con las necesidades de la región. De esta forma, la Secretaría Permanente propuso un proyecto de programa de trabajo para el período 1989-1991, que fue aprobado por el Consejo Latinoamericano en su XIV Reunión, y que consta de nueve subprogramas a desarrollar, acordes con las cuatro orientaciones básicas para la acción.

En este contexto, es evidente que el SELA también habrá de adquirir un nuevo rumbo que fortalezca la justificación ya probada de su existencia, y su carácter de organismo de consulta y de coordinación de los propósitos de conjunto de los países latinoamericanos, que sin pretender constituirse en un organismo de integración, oriente y conduzca a la actuación de los diferentes esquemas e iniciativas de integración latinoamericana, y sea ejemplo de concertación política en el concierto internacional.

#### **4.5 Experiencia Probada de Concertación: El Consenso de Cartagena**

Se considera de gran importancia incluir el desarrollo de este esfuerzo de concertación latinoamericano que condujo a once países de la región a hacer una serie de consultas y pronunciamientos conjuntos sobre uno de los principales problemas que tradicionalmente han compartido: la deuda externa. A pesar de su extrema complejidad y de sus muy amplios alcances, los elementos que condujeron a la explosión del endeudamiento externo en agosto de 1982 puede señalarse como el período crítico no sólo para los países de América Latina sino para todo el conjunto de los países deudores, y en particular los Estados en vías de desarrollo. El terreno en el que se produjo el endeudamiento

había sido abundantemente abonado por la crisis generalizada que la economía mundial vivió a partir de finales de 1979 -calificada como la más severa desde la gran depresión de 1929 o desde otro punto de vista, desde el final de la segunda guerra mundial-, se prolongó hasta mediados de 1983, cuando algunos síntomas de reactivación apuntaron en un número limitado de países desarrollados.

Esta reactivación no se consolidó y no condujo a una expansión sostenida en el conjunto de la economía mundial porque continuaron aplicándose las políticas que habían desencadenado la crisis: a la contracción del comercio se respondió con la proliferación de acciones restrictivas; a la caída de los precios de los productos básicos se respondió con el desmantelamiento de los esquemas de estabilización; a la inflación generalizada con medidas que en muchos casos provocaron la incapacidad de crecimiento por un largo plazo; las necesidades de financiamiento con la elevación de sus costos y el endurecimiento de sus condiciones. La crisis y sus secuelas afectaron profundamente el comportamiento de la economía, el comercio y las finanzas internacionales. En general en este marco se produce la crisis del endeudamiento y en buena medida a México, junto con otros países, les corresponde detonarla, al anunciar su imposibilidad de continuar atendiendo el servicio de la deuda. Nuestro país es sin duda un importante detonador por haberse considerado siempre un deudor con un comportamiento regular o "ejemplar", por haber atendido casi tradicionalmente con oportunidad sus compromisos financieros.

En el conjunto de América Latina, la situación resultaba también insostenible: el valor acumulado de la deuda externa era superior a la mitad del producto bruto regional y equivalente a tres veces las exportaciones anuales; los pagos por servicio crecían a una tasa que duplicaba la correspondiente al aumento de las exportaciones. Para responder a la crisis y a los problemas asociados a ella, los países deudores se vieron forzados a embarcarse en programas de ajuste que por lo general tuvieron características recesivas. En los veinte meses siguientes a la explosión del endeudamiento -entre agosto de 1982 y abril de 1984- cada uno de los países deudores se esforzó por responder a los problemas resultantes mediante esfuerzos extremados. Ninguno consideró la opción de acudir a acciones unilaterales -individual o colectivamente- que conllevaran el riesgo de provocar el colapso del sistema financiero internacional. Este interés fue compartido por los gobiernos de los países desarrollados, la comunidad bancaria internacional y los organismos financieros multilaterales.

Así fue posible organizar una primera serie de operaciones de renegociación y promover financiamientos de emergencia. En general, el costo de estas operaciones fue muy elevado: tasas de interés altas y márgenes adicionales sin precedente, en ocasiones superiores a dos puntos; altas comisiones

y otros cargos por reestructuración; tasas prácticamente punitivas sobre los fondos adicionales proporcionados; plazos angustiosos de los que se derivaron perfiles de pago insostenibles. La primera serie de operaciones de renegociación se produjo paralelamente al sostenido y severo esfuerzo de ajuste de los países deudores. De hecho, ésta fue condición para realizar la negociación y obtener los recursos adicionales que la situación reclamaba. A pesar de sus costos tan elevados, esta situación fue sobrellevada a lo largo del período señalado. Sin embargo, al registrarse en los primeros meses de 1984 aumentos importantes y sucesivos en las tasas de interés, volvió a presentarse el peligroso colapso. Ello provocó la reacción colectiva de cuatro gobiernos latinoamericanos.

El 19 de mayo de 1984 los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín; Brasil, Joao Figueiredo; Colombia, Belisario Betancur, y México, Miguel de la Madrid, emitieron una declaración conjunta en que se proponía la adopción de medidas concretas para alcanzar transformaciones sustantivas en la política financiera y comercial internacional que implicara las posibilidades de acceso a los productos provenientes de sus países al mercado de los países desarrollados que permitiera la recaudación de las corrientes de financiamiento al desarrollo. Asimismo, se requirió lograr plazos de amortización y períodos de gracia para el pago de la deuda, reducciones a las tasas de interés y otros cargos financieros. Los cuatro presidentes solicitaron a sus cancilleres y los ministros responsables de las áreas financieras de sus países a reunirse e invitar a otros gobiernos latinoamericanos a fin de definir iniciativas y vías de acción adecuadas en el tratamiento de la deuda externa.

La declaración despertó reacciones inmediatas. La más generalizada, que se manifestó tanto en la prensa europea como en la norteamericana, hizo surgir el fantasma de "el club de deudores", que recorrió los círculos financieros internacionales y dio lugar a toda suerte de especulaciones. Dos semanas después, el 5 de junio, en vísperas de la reunión de los jefes de Estado o de gobierno de los siete principales países industriales de occidente, en Londres, los mismos cuatro presidentes latinoamericanos más los de Ecuador, Osvaldo Hurtado, Perú Fernando Belaúnde, y Venezuela, Jaime Lusinchi, decidieron dirigir comunicaciones a los líderes políticos de esos países. En estas comunicaciones, formulados también a través de un proceso de consultas entre las cancillerías, además de reiterar el contenido básico de la declaración del 19 de mayo, se urgía en la necesidad de llevar a cabo un diálogo entre los países acreedores y deudores.

Los textos del 19 de mayo y del 5 de junio de 1984 sentaron las bases para la reunión que habría de celebrarse en Cartagena con la participación de los cancilleres de once países latinoamericanos, incluidos Bolivia, Chile, República Dominicana y Uruguay, que se sumaron al esfuerzo. La plataforma definida por

los países participantes tuvo su expresión inicial en el Consenso de Cartagena, adoptado por la primera reunión ministerial el 22 de junio de 1984, y se desarrolló progresivamente en las siguientes dos reuniones ministeriales: Mar del Plata, en septiembre de 1984, y Santo Domingo en febrero de 1985. Para presentar el planteamiento básico de los países en Cartagena, se distinguen tres componentes centrales de esa plataforma: Los pronunciamientos políticos, las propuestas de medidas de política y acciones específicas y los aspectos institucionales. Es evidente que los tres documentos básicos, el Consenso y los comunicados de Mar del Plata y Santo Domingo, no son sino tres momentos de un proceso continuo.

Entre los pronunciamientos políticos centrales destacan la corresponsabilidad entre deudores y acreedores, la voluntad de cumplimiento de compromisos de pagos externos, el diálogo político sobre el problema de la deuda, la propuesta de financiamiento compensatorio en las alzas de las tasas de interés, y las propuestas relativas a los organismos financieros multilaterales, tendientes a una mayor asignación de recursos para fortalecer la capacidad crediticia y recuperar el crecimiento. Finalmente, en el ámbito institucional se decidió el establecimiento de un mecanismo de seguimiento y consulta regional, abierto a la participación de otros países latinoamericanos, destinado al intercambio de información y experiencias, a la promoción de contactos con otros países en desarrollo, y a promover "el diálogo del conjunto con los gobiernos de los países acreedores, bajo las modalidades adecuadas, y con los organismos financieros multilaterales y la Banca internacional" (18).

La plataforma básica de pronunciamientos, propuestas y acciones surgida del proceso de Cartagena suscitó una importante repercusión internacional. Es claro que muchos de los acontecimientos ocurridos a partir de mediados de 1984 en torno al tema del endeudamiento y las cuestiones interrelacionadas del financiamiento y del comercio estuvieron influidos por el Consenso de Cartagena. Es igualmente claro, sin embargo, que en esos acontecimientos influyeron muchos otros factores, tanto en el sistema económico internacional como en el propio proceso de Cartagena. Lo que desde luego puede afirmarse es que el Consenso de Cartagena constituyó un componente importante para la evolución del problema del endeudamiento y para la percepción del mismo por parte de otros países deudores, en América Latina y en otras regiones; de los países acreedores, de la comunidad bancaria internacional y de los organismos financieros multilaterales, así como más ampliamente, de la opinión pública internacional.

La declaración de Londres, por ejemplo, dedica una atención inusitada a las relaciones económicas con los países en desarrollo, que había recibido siempre una atención apenas marginal en esos encuentros, y en particular al problema de la deuda. En ese documento se señala la disposición de los siete países o del grupo de los siete para "examinar con mayor

profundidad los problemas financieros internacionales que afectan en particular a los países en desarrollo y a las dificultades políticas y económicas a que se ven confrontados muchos de ellos" (19).

El Consenso de Cartagena es sin duda un ejemplo de los alcances que puede tener la promoción de iniciativas conjuntas de los países latinoamericanos sobre la base de la concertación política, sobre todo en lo que corresponde a temas tan delicados y evidentemente tan lacerantes para el desarrollo y crecimiento de la región que de forma continuada atentan contra los propios procesos de democratización aún incipientes en América Latina. El Consenso de Cartagena ha continuado celebrando reuniones a nivel técnico, limitándose a hacer análisis y proposiciones a los gobiernos de los países miembros.

Este importante mecanismo de consulta y concertación política experimentó la suerte de otras iniciativas similares que pudieran haberse emprendido en América Latina de forma evidentemente más moderada, así como la de los propios esquemas y procesos de integración regional. Esto es, los acontecimientos surgidos a partir de 1985 en que cada país miembro del Consenso se vio obligado a efectuar sendas renegociaciones de sus respectivas deudas externas, que si bien se convinieron en términos más flexibles con el sistema bancario internacional y los países acreedores, se vieron influidas por diferentes factores relacionados estrechamente con la agudización de la crisis económica internacional. Una vez más los países latinoamericanos se acercaron de forma individual a los centros de poder y decisión, dejando de un lado el esfuerzo de conjunto. Es necesario reconocer que dado el impulso político que México destinó al Consenso de Cartagena, el proceso de renegociación de su deuda externa continuado en 1985, fue determinante para el debilitamiento de esta importante iniciativa latinoamericana.

#### 4.6 El Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política

El Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política tiene su antecedente inmediato en la gestión emprendida desde 1983 por el Grupo Contadora, que desde sus inicios logró obtener el consenso de la comunidad internacional como foro idóneo para encontrar una solución pacífica y negociada a la crisis centroamericana. Asimismo, en esa ambiciosa empresa, la instancia diplomática se vio fortalecida al adquirir el respaldo de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay con la creación, en 1985, del denominado Grupo de Apoyo. De esta forma, a partir de la experiencia derivada de la acción conjunta de ambos grupos, y conscientes de que el resurgimiento de la democracia en la región crea el ambiente propicio que permite el diálogo político para encontrar "soluciones latinoamericanas a problemas latinoamericanos", los cancilleres de los países integrantes de

los grupos de Contadora y de Apoyo emitieron en Río de Janeiro una declaración por la que fue creado el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, o Grupo de los Ocho, el 10 de diciembre de 1986.

Al cabo de la realización de dos reuniones a nivel de cancilleres, en abril y agosto de 1987, el Mecanismo de Consulta convino reunirse periódicamente al nivel de Jefes de Estado, con los siguientes objetivos básicos: ampliar y sistematizar la cooperación política; promover el mejor funcionamiento y la coordinación de los organismos latinoamericanos de cooperación e integración; impulsar posiciones conjuntas en materia de deuda externa y al Consenso de Cartagena, y apoyar el proceso tendiente a institucionalizar el Parlamento Latinoamericano.

De esta forma, el puerto mexicano de Acapulco fue sede de la Primera Reunión de Jefes de Estado de los Ocho Países que integran el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política. El encuentro presidencial que se llevó a cabo los días 27 y 28 de noviembre de 1987, constituyó sin duda un hecho sin precedente en la historia de América Latina, ya que los Mandatarios de ocho naciones latinoamericanas nunca se habían reunido por convocatoria propia. La Reunión presidencial del Grupo de los Ocho permitió analizar al mas alto nivel los principales problemas que enfrenta la región; el impacto de la crisis mundial en nuestros países y en ese contexto, la concertación de acciones conjuntas tendientes profundizar el desarrollo, la justicia, la paz y la independencia latinoamericanas. Con ese propósito los ocho Mandatarios emitieron al término de su encuentro un documento denominado "Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia" que consta de diez enunciados básicos sobre los cuales se comprometieron a(20):

-Estimular iniciativas en favor del desarme y la seguridad internacionales;

-Acentuar la confianza recíproca y soluciones propias a los problemas y conflictos de la región;

-Contribuir, a través de la cooperación y la consulta, a la defensa, fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas;

-Impulsar y ampliar el diálogo político con otros Estados y grupos de Estados, dentro y fuera de la región;

-Concertar posiciones con el propósito de fortalecer el multilateralismo y la democratización en la adopción de decisiones internacionales;

-Promover el establecimiento de zonas de paz y cooperación;

-Fomentar los procesos de integración y cooperación para fortalecer la autonomía de la región;

-Emprender una lucha activa y coordinada para erradicar la pobreza absoluta, y

-Reforzar la cooperación contra el narcotráfico, así como contra el terrorismo.

Adicionalmente, los Jefes de Estado hicieron un reconocimiento a la actuación de los Grupos de Contadora y de Apoyo como un proceso de contribución decidida a la celebración del Acuerdo de Esquipulas II, y convinieron en continuar impulsando activa y solidariamente el proceso de negociación diplomática en su conjunto, para lo cual acordaron respaldar la puesta en marcha de un programa internacional de emergencia económica para los países centroamericanos.

Del examen sobre el análisis efectuado en el documento de Acapulco respecto a la situación internacional y su incidencia en los países latinoamericanos y de los compromisos ahí adoptados, se desprenden algunos elementos que resulta conveniente destacar. Por una parte al exhortar a las dos grandes potencias a continuar profundizando los avances en materia de eliminación de proyectiles de corto y mediano alcance y en general en el desarme, el mecanismo hace énfasis en la vinculación entre desarme y desarrollo al señalar que los recursos destinados a la producción de armamento crean serios desequilibrios en el sistema económico internacional, por lo que éstos podrían estar dirigidos a proyectos de desarrollo que generaran beneficios no sólo a los países en desarrollo sino a todo el esquema económico mundial.

En materia de deuda externa, los ocho Mandatarios coincidieron en afirmar que es un problema de naturaleza política que requiere de una solución justa y permanente que permita la recuperación de un crecimiento económico sostenido y el fortalecimiento de los procesos democráticos del área. En ese sentido reconocieron que para avanzar hacia una solución definitiva del problema, se requiere que principios de justicia ampliamente reconocidos, se traduzcan en acciones concretas y esfuerzos de todas las partes involucradas, en un amplio marco de equidad y corresponsabilidad, por lo que convinieron en entablar negociaciones con los gobiernos de los países industrializados, los organismos financieros internacionales y los Bancos comerciales, tendientes a revisar las políticas financieras internacionales. Asimismo, coincidieron en propugnar por desvincular el otorgamiento y desembolso de los créditos de la banca comercial, de los acuerdos forzosos con el FMI y el Banco Mundial.

Se convino también en crear mecanismos que permitan que los países endeudados se beneficien de los descuentos del valor de las respectivas deudas en el mercado, con la consecuente reducción

en el servicio de las mismas. Especial mención merece la expresión de solidaridad del Mecanismo respecto a aquellos países que a la luz de la circunstancia propia "y de no concretarse los planteamientos de Acapulco, se vean obligados a tomar medidas unilaterales para limitar el servicio de la deuda a su capacidad de pago real" (21).

Otro concepto importante en el Compromiso de Acapulco se refiere al reconocimiento realista implícito de los miembros del Mecanismo sobre la inserción de los países de América Latina en una nueva división internacional del trabajo sobre la que habrán de dirigirse los esfuerzos, sobre la base de exigir de forma conjunta que "el control oligopólico de las tecnologías avanzadas no restrinja la difusión del desarrollo tecnológico y provoque la pérdida de competitividad de los productos regionales en el mercado internacional. Se señala que de continuar la tendencia, la nueva división internacional del trabajo reforzará la exclusión de los países en desarrollo de la estructura productiva de los centros de decisión internacional y crea nuevas modalidades de dependencia y asimetría.

En relación al comercio internacional, destacan los compromisos de actuar conjuntamente para asegurar que los países industrializados se abstengan de utilizar barreras proteccionistas a los productos agrícolas y subsidios en su propia producción, así como para combatir decisiones unilaterales basadas en leyes internas, que dificulten el sistema internacional de comercio y vayan en contra de sus normas y principios. Al respecto, debe destacarse que el Compromiso de Acapulco consigna la objeción de los países miembros del Mecanismo sobre la exigencia de hacer concesiones comerciales unilaterales por parte de los países del área, como condición para la obtención de financiamiento externo, y adelantan una disposición del Grupo de los Ocho para fortalecer el sistema comercial internacional.

Además de haber prestado especial atención al compromiso de reforzar los procesos de integración regional, así como los mecanismos encargados de promover su consolidación, los ocho Jefes de Estado acordaron impulsar un programa de asociación y cooperación en ciencia y tecnología, que asuma las capacidades nacionales públicas y privadas, con el propósito de avanzar en la disposición autónoma de tecnologías en áreas prioritarias, en particular de tecnologías avanzadas.

Con lo anterior puede afirmarse que el Grupo de los Ocho ha sido producto de la larga búsqueda de entendimiento entre los países latinoamericanos y de un proceso de maduración política que parte de la experiencia histórica de hacer frente a problemas que tradicionalmente han compartido los países de América Latina; elementos que en su conjunto han permitido la convergencia en el legítimo afán de transformación y modernidad de las naciones latinoamericanas, en la necesidad de impulsar el desarrollo y elevar los niveles de bienestar de sus habitantes, en un marco de

pleno ejercicio de su soberanía a través de la cooperación y la concertación regional. Los importantes conceptos de reconocimiento sobre la realidad latinoamericana y los compromisos de carácter inminentemente políticos adoptados en Acapulco, sintetizan y recogen sin lugar a dudas el sentir latinoamericano y el rumbo al que se dirigen los procesos de integración de América Latina.

Los propósitos concertados en el Grupo de los Ocho habrán de reflejarse considerablemente no sólo en el futuro regional y en las condiciones de bienestar en que los países latinoamericanos inicien el próximo siglo, sino que también se insertan en la necesidad de hacer frente a nuevos factores de interdependencia mundial, de relaciones entre grupos de países y zonas económicas. En este sentido es pertinente señalar que el Grupo de los Ocho ha sido reconocido de forma manifiesta por la Comunidad Económica Europea como un interlocutor válido de América Latina, en momentos en que la Europa comunitaria ha buscado seriamente diversificar y fortalecer sus relaciones económicas con otras regiones. No obstante esta afirmación, el Mecanismo de Consulta ha definido su posición de no haberse constituido en un organismo representativo de todos los países de América Latina al no poder adoptar ese carácter por ser ilegítimo, y no ser ese su propósito.

De esta forma podría esperarse que otros países se integren al Mecanismo a fin de darle mayor consistencia, como es el caso de Ecuador, que con la ascensión a la presidencia de ese país del doctor Rodrigo Borja, el 12 de agosto de 1988, ha manifestado la intención de su Gobierno en ese sentido. Sin embargo, el Grupo de los ocho ha establecido más bien ciertas limitantes para aceptar la participación de otros países latinoamericanos en el Mecanismo, que de alguna forma pretenden consolidar en primera instancia su funcionamiento y viabilidad para después estudiar la incorporación de otros Estados. En lo que corresponde a su vinculación con la CEE, se ha establecido un mecanismo de diálogo y consulta entre los doce y los ocho países sin que ésta tienda a ser una forma de representatividad regional. Esa actitud del Grupo de los Ocho coincide también con la orientación que se ha generado en torno a los esquemas de integración latinoamericanos, respecto a apoyar y fomentar otras iniciativas de cooperación y concertación regional que en principio se integren de forma selectiva, y después puedan propiciar beneficios de alcance regional.

Es pertinente mencionar respecto a los miembros integrantes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, el caso específico de Panamá. Luego de los acontecimientos que se registraron en ese país en febrero de 1988, que casi coincidieron con la III Reunión Ministerial del Grupo de los Ocho que se llevó a cabo en Cartagena, los Cancilleres del Mecanismo emitieron una comunicación oficial que señala que la "clara vigencia" de las instituciones democráticas en Panamá se

había visto afectada, por lo que el gobierno de ese país no podría continuar participando en las actividades del Mecanismo hasta una nueva "evaluación de las circunstancias" (22).

Si bien, la declaración emitida por los Ministros no es condenatoria, existió un claro rechazo de los gobiernos de América del sur hacia el de Manuel Solís Palma, quien asumió la presidencia de Panamá el 26 de febrero de 1988, por decisión del Consejo de Ministros del país, luego de que el depuesto Presidente Delvalle anunciara su intención de separar de su cargo al General Manuel Antonio Noriega, "hombre fuerte de Panamá". De esta suerte, Panamá quedó al margen del Grupo de los Ocho, al parecer hasta que sean resueltos sus problemas internos. Al respecto se han hecho diversas críticas al Grupo de los Ocho por su aparente incongruencia con sus postulados, en el sentido de no respetar el principio de no intervención al "calificar" los asuntos internos de Panamá. En efecto, debe reconocerse que la actitud asumida por el Grupo de los Ocho ha sido un tanto acomodaticia, sin embargo, es un hecho que el Mecanismo ha evidenciado su intención de defender las proyecciones democráticas de la región, al tiempo de asegurar la continuidad de sus actividades.

En ese sentido, y después de sendas reuniones ministeriales, como fue previsto en la Reunión de Acapulco respecto a celebrar un segundo encuentro a nivel presidencial en el segundo semestre de 1988, los días 27 al 29 de Octubre, los Jefes de Estado de Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela, celebraron en Punta del Este, Uruguay, la II Reunión Cumbre del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política. Los temas prioritarios que ocuparon la discusión de los presidentes habían sido examinados previamente en reuniones técnicas de alto nivel en Brasil, Argentina, Nueva York, y en Montevideo, antes de la Reunión Cumbre de Punta del Este. Entre ellos cabe mencionar: la integración regional; la situación centroamericana; la lucha contra el narcotráfico; la deuda externa; el proteccionismo comercial y el diálogo con otros países y grupos de países. Sobre este último punto destaca que, por primera vez, se hace referencia a la conveniencia de promover un encuentro con los Estados Unidos de América.

La Declaración de Uruguay, documento emanado del encuentro presidencial, está dividida en siete incisos relacionados con tres objetivos fundamentales que reafirman los propósitos de la Reunión de Acapulco: la concertación política; la seguridad latinoamericana cimentada en la paz, la democracia y el desarrollo; y la integración regional. Entre los siete apartados destaca, a diferencia de la Declaración de Acapulco, el énfasis hecho sobre la seguridad regional que "exige la preservación de la democracia y la promoción del desarrollo económico de nuestros países". Además, en su inciso sexto, la declaración otorga especial atención al medio ambiente, señalando

la necesidad de dar adecuada atención a la prevención y control de los impactos que sobre el medio ambiente pueden originar los proyectos de desarrollo regional (23).

De manera destacada, en el séptimo inciso se enuncian diversos "lineamientos para la acción" que se desglosan en un documento por separado con esa denominación. Los Lineamientos para la Acción están divididos en cinco apartados fundamentales: I) OEA; II) Narcotráfico; III) Deuda Externa y Financiamiento; IV) Comercio Internacional y, V) Integración Regional. Este último punto está subdividido de la forma siguiente: 1. Integración Económica; 2. Ciencia y Tecnología y, 3. Cultural y Educativa. A este respecto los presidentes adoptaron diez resoluciones en las que se comprometieron a promover la integración latinoamericana. Así, resolvieron crear la Biblioteca Popular de Latinoamérica y el Caribe; un Fondo Latinoamericano de la Cultura; una Comisión para el Desarrollo del Derecho de la Integración; un Fondo Latinoamericano de las Artes y una Comisión para la organización de actividades conjuntas que beneficien a los discapacitados y minusválidos. Finalmente, los siete mandatarios latinoamericanos convinieron en volverse a reunir, en Perú, en el segundo semestre de 1989.

#### 4.7 El Parlamento Latinoamericano

EL Parlamento Latinoamericano se fundó a iniciativa del Congreso peruano, en una asamblea constitutiva reunida en ese país del 7 al 11 de diciembre de 1964, con la participación de parlamentarios de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela. El Congreso mexicano estuvo representado por dos observadores. Los propósitos del Parlamento establecidos en su documento básico, conocido como Declaración de Lima son: "promover y encauzar la integración política, social, económica y cultural de los pueblos latinoamericanos; sustentar el pleno imperio de la libertad, justicia social y ejercicio de la democracia representativa; velar por el respeto absoluto de los derechos humanos; fomentar el desarrollo integral de las comunidades latinoamericanas; luchar por la supresión de toda forma de colonialismo en América Latina; y combatir la acción imperialista en América Latina" (24).

Antes de su institucionalización, el Parlatino se constituyó, de acuerdo a sus estatutos, en un organismo permanente unicameral cuyos miembros serían los parlamentos nacionales de América Latina "elegidos por sufragio popular y que hubieran manifestado su voluntad de integrarlo". En las diversas asambleas ordinarias y extraordinarias que se llevaron a cabo entre 1964 y 1985, el parlamento latinoamericano se limitó a efectuar pronunciamientos de carácter político sobre los diferentes problemas que ha venido enfrentando la región. Durante su larga

trayectoria, el parlamento latinoamericano no representó una institución jurídicamente reconocida más allá del ámbito formado por los cuerpos legislativos integrantes, y más bien permaneció como un organismo que no mereció la atención de los gobiernos latinoamericanos. No obstante el Perú y Argentina particularmente, promovieron diversas iniciativas para institucionalizar al Parlantino de acuerdo a sus propósitos y encomiendas consignadas en sus estatutos. Es así que se encargó a la Secretaría General del organismo la preparación de un proyecto de Tratado de institucionalización del parlamento latinoamericano que fue presentado y discutido desde 1974 en la séptima Asamblea Ordinaria celebrada en Caracas.

Debido fundamentalmente a que los gobiernos latinoamericanos dedicaron realmente poco interés en desarrollar las atribuciones del parlamento convenidas en Lima, al dedicar únicamente a este esquema de integración un carácter de consulta política exclusivamente entre los parlamentarios y de forma aislada a los propios gobiernos de la región y sus esfuerzos por consolidar la integración de América Latina, el Parlantino estuvo tradicionalmente concentrado en la preparación de pronunciamientos que podían calificarse de poca trascendencia. La llegada al poder de regímenes democráticos en algunos países latinoamericanos, particularmente los de América del Sur, propiciaron la revitalización y adecuación del Parlantino a la realidad regional. Es sin duda el Presidente del Perú, Alan García y el Presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo quienes notoriamente promueven en la región la necesidad de institucionalizar el Parlamento latinoamericano. Posteriormente, el Grupo de los Ocho recoge favorablemente estas propuestas e integra a su plataforma de objetivos el promover la iniciativa.

Es así que previamente a la celebración de la Primera Reunión presidencial del Grupo de los Ocho, los representantes plenipotenciarios de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, y Venezuela, suscriben en la ciudad de Lima, Perú, el Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano. En el Artículo segundo de este documento se señalan como principios permanentes e inalterables del Parlantino: "la defensa de la democracia, la integración latinoamericana, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la pluralidad política e ideológica, la igualdad jurídica de los Estados, la condena a la amenaza y al uso de la fuerza contra la independencia política y la integridad territorial de los estados, la solución pacífica y negociada de las controversias y la prevaencia de los principios de derecho internacional (25).

En su Artículo tercero el Tratado describe entre otros propósitos el de fomentar el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, luchar en favor de la cooperación internacional, contribuir a la afirmación de la paz, la seguridad

y el orden jurídico internacionales, propugnar por el fortalecimiento de los parlamentos de América Latina, apoyar la constitución y fortalecimiento de parlamentos subregionales y mantener relaciones con parlamentos de todas las regiones geográficas. Los miembros del parlamento son los Congresos o Asambleas legislativas nacionales de los Estados partes, haciéndose representar por delegaciones constituidas pluralmente. Los órganos del parlamento son la Asamblea, la Junta Directiva, las Comisiones Permanentes y la Secretaría General. El Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano ya ha sido ratificado por casi la totalidad de sus miembros.

Es un hecho que con la institucionalización del Parlantino y las condiciones generales propicias que se orientan actualmente a fortalecer los esquemas de integración latinoamericanos, el organismo pondrá a prueba en principio la vocación regional comunitaria. Además la oportunidad no puede ser más propicia para que la representación directa de los pueblos latinoamericanos efectúe cuestionamientos realistas sobre las formas más adecuadas de fortalecer la integración latinoamericana, constituido en un verdadero foro plural de concertación y consulta política que promueva ante los propios gobiernos las formas paulatinas de incorporar a las respectivas legislaciones nacionales mecanismos tendientes a consolidar los procesos de integración regional.

NOTAS Capítulo IV

1. Navarrete, Jorge Eduardo. Comercio Exterior, Vol. 34 No. 2 febrero de 1984, pp. 166-171.
2. Ibid.
3. Comercio Exterior. Declaración de Quito y Plan de Acción (Documento) Vol. 34, No. 2, febrero de 1984, pp. 176-184
4. La Declaración del Encuentro de Montevideo fue suscrita por los Jefes de Estado y altos dignatarios de 16 naciones de la región, en ocasión de la toma de posesión del Presidente de Uruguay, doctor Julio María Sanguinetti.
5. CEPAL. Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación Regional de América Latina y el Caribe (mimeo), abril de 1986 p. 174.
6. Sistema Económico Latinoamericano. América Latina en la Economía Mundial, Problemas y Perspectivas, op. cit. p. 115.
7. BID-INTAL. Carta de Buenos Aires y Agenda Anotada Anexa Revista Integración Latinoamericana, Argentina, febrero de 1986, pp. 6-9.
8. Secretaría General de ALADI. Acta Final de la Tercera Reunión del Consejo de Ministros, Doc. ALADI/CM/III/Acta Final, Montevideo, pp. 1-15.
9. Stein, Abraham. Seminario Sobre Experiencias, Condiciones y Perspectivas de las Integraciones Regionales y Subregionales Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina Brasil. Un Modelo Innovativo, Colegio de México (mimeo) Doc. No. 32, México, mayo de 1987, pp. 1-6.
10. Costa Rego, Luis Carlos. Seminario Sobre Experiencias, Condiciones y Perspectivas de las Integraciones Regionales y Subregionales, La Experiencia de Brasil en los Distintos Esquemas de Integración Latinoamericana, Colegio de México, (mimeo) México, mayo de 1987, pp. 10-23.
11. Ibid.
12. Secretaría Permanente de la ALADI. Integración de Argentina, Brasil y Uruguay, Doc. R/ALADI/77, Montevideo, julio de 1988 pp. 1-28.
13. Ibid.

14. Rosenthal, Gert. Seminario Sobre Experiencias, Condiciones y Perspectivas de las Integraciones Regionales y Subregionales. Centroamérica: Crisis Política y su Impacto en el Proceso de Integración Económica, Colegio de México, (mimeo) Doc. No. 20, México, mayo de 1987, p. 9.
15. Cifras tomadas de SIECA. La Reactivación del Mercado Común Centroamericano, Cuadernos del SIECA No. 14, Guatemala, Octubre de 1986.
16. Sistema Económico Latinoamericano. Duodécimo Informe Anual de la Secretaría Permanente, SELA, Doc. SP/CL/XVI/DT no.4 Caracas, mayo de 1988, p. 10.
17. Ibid. pp.11-15.
18. Navarrete, Jorge Eduardo. Política Exterior y Negociación Financiera Internacional: La Deuda Externa y el Consenso de Cartagena, Política Exterior de México, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1985, pp. 146-187.
19. Ibid.
20. Primera Reunión de Ocho Presidentes Latinoamericanos, Mecanismo de Concertación Política. Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia. (mimeo) Acapulco México, noviembre de 1987.
21. Ibid. p. 23 (Apartado No. 43).
22. Boletín Informativo B-19. Secretaría de Relaciones Exteriores Tlatelolco, México, 26 de febrero de 1988.
23. Segunda Reunión de Presidentes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política. Declaración de Uruguay, Punta del Este, Uruguay, octubre de 1988.
24. Secretaría de Prensa de la Presidencia de la República del Perú. El Parlamento Latinoamericano. La Verdadera Revolución es la Unidad, Editora Perú, Lima, 1987, p. 8.
25. Ibid. pp. 20-24

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Bajo el impulso estimulante y creativo de una sobresaliente personalidad, como la de Raúl Prebisch, y el auxilio de una institución dinámica y renovadora, como la CEPAL, América Latina comenzó a transitar en la década de los años cincuenta los caminos de la integración económica. De este modo, la región se sumaba a un movimiento mundial que indicaba que, en un mundo conformado por naciones aisladas y con actitudes defensivas, se dirigía a la formación de conjuntos continentales o bloques de naciones de una misma región o continente que en forma consensual se habrían de proponer remplazar la oposición y el conflicto por la interdependencia y la solidaridad recíproca. En cierto sentido, los países latinoamericanos respondían así a un llamado que surgía del fondo de su historia: sino había sido posible evitar la fragmentación del continente, se imponía la tarea de integrarlo en las nuevas condiciones en los aspectos económicos, políticos y culturales. En efecto, la idea de unidad regional y la integración económica aparecen como una constante en el pensamiento de los latinoamericanos y en la actuación de los gobiernos.

En la propuesta inicial de la CEPAL, punto de referencia obligado para todas las posteriores, sobresalían dos aspectos esenciales. Por una parte, la integración regional se entendía como instrumento privilegiado para el logro de un objetivo trascendente: el desarrollo económico y social de la región. Se esperaba de este modo impulsar tasas satisfactorias de este crecimiento económico mediante la industrialización, superar los límites impuestos por la estrechez de los mercados nacionales y atenuar la vulnerabilidad económica de los países latinoamericanos frente al exterior. Por la otra, se trataba de un objetivo que debía alcanzarse en forma progresiva: el mercado común -modalidad que contaba con el respaldo de la experiencia que comenzaba a recorrer Europa Occidental-, que debería ser producto de un proceso complejo y prolongado, cuya primera etapa tendría por finalidad la constitución de una área económica preferencial. Desde el principio se planteó la necesidad de establecer distinciones según grupos de países y categorías de productos para que, mediante reducciones no uniformes de aranceles, se pudieran reconocer las diferencias de grados de desarrollo económicos y las dificultades prácticas de aplicar las reducciones.

El principio esencial para establecer y expandir el comercio intralatinamericano en el marco del mercado común era el de la reciprocidad, según el cual los bienes industriales que antes se importaban del resto del mundo se podrían adquirir de otros países latinoamericanos. Otros elementos importantes fueron, primero, el alcance regional que debía incluir a todos los países del área para evitar los riesgos de la fragmentación; segundo permitir que la iniciativa privada fuera la que en última instancia decidiera qué industrias establecer, en qué país y con

qué grado de especialidad y, tercero, la necesidad de instaurar paralelamente un régimen de pagos y créditos que permitiera compensar multilateralmente todas las operaciones de intercambio.

En los tres últimos decenios los países latinoamericanos han promovido diversos proyectos de integración que, si bien sólo recogieron parcialmente los postulados de la concepción inicial de la CEPAL, ésta incidió determinadamente en la concepción en general y en la ideológica. De este modo, por diversos caminos se pretendió hacer de la integración un instrumento de desarrollo regional y de la industrialización y sustitución de importaciones uno de sus contenidos sustanciales. Estas tres últimas décadas han permitido la formación de una red de interacciones latinoamericanas que se expresan en la ALADI, el MCCA, el Grupo Andino y la multiplicación de fórmulas y agrupamientos con diversos grados de informalidad, a lo largo y ancho de la región. En ese sentido América Latina ha cambiado positivamente en muchos aspectos, reemplazando el aislamiento y el conflicto por un mejor conocimiento y una mayor cooperación, tanto en el comercio como en las inversiones conjuntas, las redes de información y los contactos interinstitucionales. Sin embargo está aún lejana la idea de consolidar un aceptable sistema latinoamericano de relaciones que interactúe y funcione como conjunto.

Los problemas que han frustrado las aspiraciones de los latinoamericanos en materia de integración económica pueden sintetizarse en tres grandes cuestiones: primero, el papel secundario y subordinado de la integración en las políticas nacionales de desarrollo, lo cual ha impedido alcanzar las metas de expansión sostenida del comercio y de transformación industrial y cumplir la función anticíclica que se le había asignado. Al mismo tiempo, esta importancia marginal de la integración indicaba la fragilidad de los compromisos alcanzados y la ineficiencia de los mecanismos empleados. Segundo, la falta de correspondencia de los esquemas utilizados con las condiciones económicas y políticas predominantes de la región; de ahí las continuas críticas a la falta de realismo y flexibilidad de sus metas e instrumentos.

Tercero el impacto de la relación heterogénea y disparidades entre los países participantes respecto de los esquemas de integración. Las diferencias de tamaño económico y nivel de desarrollo relativo insuficientemente manejadas por los muy moderados regímenes diferenciales en favor de los países de menor desarrollo, así como los distintos contenidos y orientaciones de las políticas económicas de los países miembros y la falta de una razonable reciprocidad en la balanza comercial, han conspirado una y otra vez en contra del progreso de la integración.

Indudablemente, la insatisfacción por los resultados, una de las causas más frecuentes de estancamiento y crisis de los procesos de integración en la región, encuentra uno de sus hechos explicativos más importantes en la diferente capacidad de los

países participantes para aprovechar las oportunidades de comercio, producción e inversión que proporciona el mercado ampliado. Mas allá de sus limitaciones y desaciertos, en muchas oportunidades se ha exigido que la integración regional, como modalidad operativa, diera solución a problemas que excedían sus posibilidades, tanto por no haber sido establecidos los respectivos instrumentos como por que los países participantes nunca se propusieron seriamente utilizar la integración para resolverlos.

La experiencia de tres décadas de integración en América Latina ha dejado sin embargo varias lecciones que han resultado de gran utilidad para enfrentar futuras tareas. En primer lugar, hay que destacar que el avance de la integración por las vías originalmente previstas fue más lento que lo esperado. En general, los instrumentos utilizados no dieron los resultados conforme a las expectativas creadas, en parte por que las metas fijadas fueron normalmente imprecisas y en algunos casos excesivamente ambiciosas y el cumplimiento de los compromisos fue sólo parcial.

La mayor parte del esfuerzo integrador tendió a la desgravación arancelaria, lo que significó otorgarle demasiada importancia a un sólo instrumento. Además, la mera desgravación arancelaria ha sido insuficiente para lograr nuevas inversiones que aumenten la capacidad productiva instalada. En la práctica, por otra parte, las concesiones arancelarias se han caracterizado por su inestabilidad. Este hecho, sumado a las fuertes variaciones en las paridades cambiarias y en otros factores determinantes de la competitividad, han desalentado nuevas inversiones basadas en un potencial de la demanda regional. En otras palabras, la sólo negociación de preferencias arancelarias no ha bastado para llevar adelante un proceso de integración, donde las estructuras productivas de los países realmente se entrelacen. El estancamiento de los procesos de desgravación arancelaria y de programación de los sectores productivos junto con los efectos de la crisis, obligaron a los países a explorar nuevas vías de cooperación que se han venido adaptando mejor a sus realidades actuales.

La integración latinoamericana, cuyos principales actores han sido los Estados nacionales, interactuando en el marco del sistema internacional, no constituye un fenómeno aislado, sino a un orden derivado de factores fundamentales que la condicionan y determinan, como los que surgen de las políticas nacionales y de las relaciones internacionales entre los países participantes. El proceso de integración, indiscutiblemente, se vio afectado por la agudización de las divergencias y oposiciones de las políticas y estrategias nacionales de desarrollo, generadoras de conflictos que determinan la parálisis y estancamiento del proceso. Así, cuando los conflictos no pudieron resolverse positivamente por

reajustes periódicos, el único procedimiento fue el de ampliar los plazos, legalizar los incumplimientos y dejar que el proceso cayera en un estado de prolongado letargo o estancamiento.

La integración latinoamericana se ha visto también perjudicada por las relaciones establecidas por cada país latinoamericano con el centro del sistema internacional. En general el interés de los países latinoamericanos por la integración regional ha tendido a aumentar cuando las perspectivas internacionales han sido persistentemente negativas, y de forma inversa, el interés integracionista ha disminuido tan pronto como se presentaban condiciones más favorables en el mercado y la economía mundiales.

Sin duda la crisis de la integración se relaciona con el rango secundario y fluctuante que se le ha otorgado en las estrategias y políticas nacionales de desarrollo, siempre inferior al rango conferido al mercado mundial, salvo en algunas coyunturas excepcionales. Sin embargo, no debe perderse de vista que los países latinoamericanos nunca han estado estrictamente desintegrados correspondiendo a su relación con el resto de la comunidad internacional. Han estado integrados en el sistema mundial como un grupo de países que ha enfrentado tradicionalmente problemas comunes y que se relacionan con los centros de forma similar, en su carácter de países periféricos, situación que no favorece la integración horizontal o las llamadas relaciones sur-sur. Por consiguiente, se puede afirmar que la integración regional es un proceso a contracorriente del desarrollo espontáneo del sistema mundial, que sólo se hará realidad si es el resultado de una política voluntaria y sostenida por los países de la región.

Por otra parte, por su conducción instrumental la integración ha estado siempre al servicio de objetivos que la trascienden. En el caso latinoamericano las preocupaciones y el interés por la integración regional estuvieron estrechamente vinculados con el estudio de los problemas del crecimiento y los medios de acción aptos para lograrlo. Por ello, la integración latinoamericana no podía dejar de plantearse como una opción más o menos válida para afrontar los aspectos estructurales del subdesarrollo y la dependencia de la región, para lo cual se requerían instrumentos y mecanismos idóneos para resolver tales problemas. Evidentemente, el sólo hecho de poseerlos no garantiza de por sí el logro de los objetivos perseguidos, pero es igualmente cierto que, cuando un esquema de integración carece de mecanismos e instrumentos con una dimensión estructural, muy difícilmente puede contribuir a solucionar problemas de esa naturaleza.

La integración ha sufrido las consecuencias de las disparidades y heterogeneidades existentes en la región. Todas las expresiones se iniciaron con bajos grados de homogeneidad en todos los niveles -comunicación recíproca, similitud estructural,

convergencia de intereses y políticas-, o sea en malas condiciones desde el punto de vista de la teoría de la integración. La mayor homogeneidad, puramente negativa, venía dada por el tipo y los caracteres de la inserción en la economía internacional, y ésta, si bien podía alentar el comienzo del proceso, no podía en modo alguno garantizar su éxito; éxito que debía expresarse en la capacidad del esquema -instrumentos, instituciones, participantes- para transformar la heterogeneidad generalizada. La insatisfacción por los resultados, una de las causas más frecuentes del estancamiento de la crisis de los procesos de integración de América Latina, encuentra unos de sus hechos explicativos importantes en la diferente capacidad de los países participantes para servir de base a las nuevas industrias y, más en general, para aprovechar las oportunidades de inversión y producción que proporciona el mercado ampliado.

El proceso de integración ha sido víctima de una realidad estructural preexistente, que no está capacitada para transformar, aunque bien podría haber contribuido a disminuir sus efectos negativos, si se hubiese contado con un modelo idóneo, instituciones con poderes suficientes y un programa apto para disminuir las diferencias entre países. El proceso de integración latinoamericana ha padecido otro grave mal: la crónica inestabilidad política en que han estado atrapados por años los países de la región, víctimas de constantes cambios de gobiernos de democracia representativa y gobiernos militares surgidos por los golpes de Estado. Por lo general, con cada ruptura de la continuidad constitucional se produjo un cambio abrupto en la estrategia de desarrollo, con un marcado espíritu antiintegracionista. Por si esto fuera poco, en muchas ocasiones los gobiernos de signo contrario se neutralizaron recíprocamente, lo cual es verdaderamente negativo, pues el proceso de integración para desarrollarse debe superar el momento de inercia que conduce a la depresión y al aislamiento que predominaron en la región.

En los esquemas de integración latinoamericanos, faltó una alineación de los países mayores en torno a una idea compartida sobre los objetivos comunes de largo plazo y acerca de instrumentos e instituciones más eficaces para lograrlos. En la ALALC-ALADI, Argentina, Brasil y México han pasado por distintas etapas de valorización de la importancia de un proceso efectivo de integración. Sólo recientemente los gobiernos de Argentina y Brasil, han mostrado una más profunda motivación por la creación de una interdependencia económica real entre sus países, con una orientación principalmente bilateral. El Grupo Andino, liderado inicialmente por Chile y Colombia, se vio perturbado por el retiro de Chile y por la pérdida de convicción sobre su verdadero papel en la integración regional. Es un hecho que la constitución de este esquema respondió a la necesidad de contrapesar el tamaño de Argentina, Brasil y México en la ALALC, como una fórmula de dinamizar un proceso que comenzaba a debilitarse notoriamente casi a los diez años de su creación.

El escaso respaldo político que los gobiernos de la región destinaron a la integración se explica también en que no se haya logrado hacer partícipe de esta iniciativa a los operadores del sector público ni a las empresas del Estado. Por su parte, los empresarios del sector privado se involucraron en forma limitada. Los diversos sectores de las sociedades latinoamericanas no han logrado aún percibir las ventajas de la integración, puesto que no se avanzó suficientemente en aquellas materias que más directamente benefician a la población, sea en la libertad de tránsito o acceso al empleo en países miembros de un mismo esquema o en otras formas de similar efecto, como acceso a la educación y capacitación técnica, entre otros.

El principal énfasis de los esquemas subregionales de integración se colocó en los aspectos comerciales y en particular, en algunos instrumentos como las concesiones arancelarias. Por esta vía, los países realizaron arduas y complejas negociaciones con resultados difíciles de prever y que probaron, en poco tiempo, su rápido agotamiento. Una excepción en este sentido la constituye el Grupo Andino, que intentó, junto con el empleo de extensas nominas de productos sometidos a un régimen de desgravación arancelaria, la programación de algunas ramas importantes de la industria.

Por otra parte cabe advertir una gran resistencia de los gobiernos a avanzar en los mecanismos de carácter multilateral. Dos ejemplos avalan esta afirmación: los relativamente pobres resultados alcanzados en la Preferencia Arancelaria Regional de la ALADI -de nivel insuficiente y con extensas listas de excepciones impuestas por los países miembros y los escasos logros en cuanto perfeccionar e incrementar los mecanismos de pagos y financiamiento del comercio al interior de cada esquema de integración. La fuerte caída del comercio recíproco justificaba plenamente un serio esfuerzo para reactivar y perfeccionar dichos mecanismos, puesto que fue y es la escasez de medios internacionales de pago una de las principales causas del derrumbe del intercambio. Esta oposición a las acciones multilaterales es con seguridad parte de la dificultad para precisar objetivos de largo plazo, causada por la crisis económica y la tendencia derivada del mismo factor a no contraer compromisos de complejo cumplimiento.

América Latina se enfrenta con la más grave y profunda crisis de este siglo, que se manifiesta en fuertes y sostenidas caídas de la producción y del ingreso, una severa contracción de la inversión pública y privada y un aumento en el desempleo hasta niveles desconocidos en los últimos años. La crisis económica internacional, por conducto del alza desmesurada de las tasas de interés y la brusca contracción del comercio internacional y las corrientes de capital privado y público, ha afectado profundamente a los países latinoamericanos, generando o agudizando situaciones de mayor deterioro de las economías, aceleración de la inflación y aumento de la desocupación y miseria de sus poblaciones. Mientras

los servicios por intereses y amortización de una descomunal deuda externa comprometen el desarrollo, la estabilidad y la salud de los pueblos de América Latina; las exportaciones al mercado mundial, tradicional motor del crecimiento, han dejado de crecer, en el mejor de los casos.

Frente a la dimensión y perdurabilidad de la crisis de la economía mundial, nuestros países parecen tener dos caminos primarios: el primero es persistir en la dispersión y el aislamiento, pretendiendo negociar individualmente las condiciones de pago de la deuda externa, y esperar que la reanimación de las potencias industriales vuelva a dinamizar la economía internacional y haga posible, en la medida y con los límites de antes, la expansión de nuestras exportaciones y el crecimiento de nuestro producto e ingreso. Se trata de los múltiples esfuerzos de acomodamiento y ajuste a los cambios que se verifican en el sistema mundial, con sus tendencias cíclicas.

El otro camino es la de la integración latinoamericana, a fin de construir un sistema regional que aumente el grado de autonomía, independencia, libertad y desarrollo de nuestros países. Tal opción en el sentido actual, supone cambiar decisivamente las políticas y las estrategias de los países miembros. Para ello es necesario alterar, invirtiéndolo, el orden de importancia del mercado y la economía mundiales y el mercado y la economía latinoamericanos; en consecuencia, debe colocarse la integración regional en el centro de las políticas y estrategias nacionales. Es un hecho que la orientación que lleva latinoamérica se dirige en ese último sentido; además de que la experiencia y la coyuntura actual mundial de bloques de países integrados, parece no dejar ya otra alternativa.

Cabe preguntarse si existen condiciones propicias para esta concepción de la integración latinoamericana en la situación actual: por primera vez, desde que se iniciara el proceso de integración latinoamericana, se ha vuelto a presentar una sumatoria favorable de factores internos y externos, económicos y políticos. En efecto los conflictos a escala internacional se han agudizado con la crisis, en especial los enfrentamientos sobre cómo y en qué medida deben participar los distintos grupos de países en los costos de la crisis y la reconversión industrial y económica. Como lo demuestran el problema de la deuda externa y el proteccionismo de los países industriales, el espacio para las salidas individuales es mínimo, casi inexistente; por ello, América Latina debe actuar unitariamente, coordinando posiciones, conciliando intereses, y defendiendo estrategias comunes.

El estrangulamiento del comercio exterior se completa con los problemas del pago de la deuda externa y del logro de un adecuado refinanciamiento que no obstruya el normal desenvolvimiento de las economías de América Latina. La región deberá crear un circuito paralelo e independiente de intercambios que dé ocupación a la capacidad productiva ociosa y empleo a sus

masas de trabajadores desempleados, que minimice el uso de divisas escasas y comprometidas, y que sea la base de un nuevo despegue económico para la región.

Es un hecho que esta posibilidad está aún muy lejos de llevarse a cabo, no obstante sólo en un marco regional y solidario, en que se persiga el desarrollo complejo de conjunto y de cada una de sus partes y en beneficio de sus poblaciones, se podrá verificar. Más allá de las naturales dificultades, actualmente la región experimenta sucesos importantes que favorecen el acercamiento del lejano objetivo, tales como la tendencia a que se consoliden regímenes democráticos de la región. El momento actual que se orienta como un nuevo enfoque integracionista está propiciando la promoción de una estrategia que incremente la complementación intrarregional y maximice el conjunto de negociación externa, de tal forma que se aproveche la basta red de organismos regionales y subregionales existentes, convertidos en factores de dinamización; una red de interacciones en expansión entre los países latinoamericanos. Esta tendencia deberá promover también un marco general mínimo para la interdependencia que, sobre el fomento de esquemas de integración selectivos, asegure la convergencia posterior de las acciones parciales.

Aparte de la necesidad de liderazgo de los países mayores en cada esquema regional, y de que es preciso hacer de estos procesos un proyecto político nacional, cabe destacar la conveniencia de que la integración sea más selectiva y de precisar con claridad los objetivos, a fin de elegir los instrumentos más aptos para la consecución de sus metas. Aunque en la actualidad los aranceles de aduana siguen teniendo importancia en la creación o desviación de las corrientes de comercio internacional, también son significativas las restricciones no arancelarias, las paridades cambiarias, los créditos y los mecanismos de financiamiento las compras del Estado, los acuerdos de intercambios compensados, las transferencias entre las firmas transnacionales y otros múltiples factores vinculados a la calidad de los productos, su transporte, modalidades de comercialización, entre otros. Si el propósito de la integración es generar vínculos económicos estables entre los países miembros de un esquema, será indispensable definir primero la naturaleza y profundidad de los nexos a lograr y luego acomodar los instrumentos a ese objetivo.

Los escenarios internacional y regional han variado sustancialmente desde que la CEPAL planteara la necesidad y conveniencia de que los países de la región emprendieran un proceso de integración económica. En el panorama actual, es una necesidad ineludible, pero debe exhibir características distintas, puesto que sus propósitos tienen que ajustarse a una nueva realidad. La integración debe contribuir al cumplimiento de las responsabilidades internas que asuman los países de América Latina para superar la crisis, profundizar y afianzar la democracia,

retomar el camino del desarrollo y construir sociedades más libres, justas y participativas. De la misma manera la integración latinoamericana así concebida y practicada, puede ampliar la capacidad de acción externa de los países. Permitiría la organización y el ejercicio de un poder de negociación en el plano internacional para defender los intereses

En el mundo está forjándose un proceso de reestructuración de la división internacional del trabajo, como resultado de la incorporación de la microelectrónica y la automatización a la mayoría de los procesos productivos y de los revolucionarios descubrimientos en materia de ingeniería genética y otras técnicas similares. Esas verdaderas mutaciones en las formas de producción deberían orientar las transformaciones en los sistemas productivos de los países latinoamericanos. Estos cambios tecnológicos están contribuyendo a desvalorizar los precios de las materias primas de exportación de la región, a generar productos sustitutivos de menor valor y a disminuir el contenido físico de los insumos en los productos finales, haciendo más pequeños a la mayoría de sus componentes mecánicos y en particular, electrónicos.

La heterogeneidad de los países latinoamericanos, sumada a su diferente grado de industrialización, hace que las estrategias a adoptarse en cada caso sean también distintas. La integración latinoamericana en ese sentido, sólo será posible si se sabe ubicar correctamente en el análisis de la situación mundial. Pretender trazar fronteras con el resto del mundo o concebir nuestra acción común a partir de un enemigo abstracto o real sería una nueva equivocación, una nueva muestra de debilidad, que nos conduciría al aislamiento y a no visualizar con claridad e inteligencia las oportunidades de crecimiento que en el futuro se puedan tener. Así como no se puede creer en una integración enunciada tantas veces como propósito inalcanzable, tampoco se visualiza como una unificación totalizante que borra una realidad heterogénea y diversa.

Latinoamérica es singularmente heterogénea, y en ello radica su riqueza y su potencial fortaleza. La distribución de las riquezas naturales, la distribución demográfica, las características étnicas y las culturales diferenciadas hacen del continente un escenario múltiple del que surgen innumerables expresiones de la acción humana. En el respeto y reconocimiento de esa diversidad, esa heterogeneidad, se debe encontrar la unión. Lo que une a los países de América Latina es un acto creativo de decisión política por el cual deberán insertar sus fuerzas en el concierto de las naciones, en condiciones satisfactorias, para lograr una relación madura, de respeto mutuo, pero también de lucha.

En los más recientes acuerdos y medidas adoptadas en seno de la ALADI, el Grupo Andino, y el MCCA se puede advertir una creciente dinamización de las relaciones formales y no formales entre pares y grupos de países. Este es el caso de agrupamientos

como el Grupo Contadora y su Grupo de Apoyo, el Consenso de Cartagena y el Grupo de los Ocho, que ponen de manifiesto la importancia conferida a las acciones parciales y a los acuerdos intergubernamentales. La situación internacional en el futuro próximo, aunque menos desfavorable que en los años pasados, muy difícilmente puede ofrecer a la región un estímulo suficiente para impulsar su desarrollo.

Sin abandonar sus propósitos de lograr una más adecuada y eficiente articulación con el sistema internacional, los países latinoamericanos han comenzado a comprender que también deben expandir y diversificar sus exportaciones y modernizar sus estructuras productivas, revalorizando el papel de un mercado latinoamericano unificado. Solo un esfuerzo mancomunado permitirá que los países latinoamericanos logren la dimensión necesaria y actual con la celeridad requerida para competir en el mercado mundial. La integración regional debe llegar a ser el camino en el aprendizaje y la experimentación que conduzca a una nueva inserción, más plena y menos asimétrica, en el mercado mundial. No es fácil imaginar cómo la región puede modernizarse y crecer sino es mediante la industrialización. En América Latina la industrialización y el crecimiento del comercio regional se complementan necesariamente. Ambos aspectos siguen siendo clave para el progreso y la profundización del proceso de integración económica.

Para hacer realidad esa posibilidad se deberá profundizar la estrategia que se ha comenzado a poner en práctica, incrementando la cooperación y la complementación intrarregionales y maximizando el poder conjunto de negociación externa. En el mundo actual es evidente que aquéllas no se lograrían en la autarquía y el aislamiento, sino en la exploración y explotación de las diversas formas de acción colectiva y solidaria que hagan menos asimétrica la interdependencia internacional. En tal sentido, se impone profundizar los caminos que conduzcan a una integración selectiva por pares o grupos de países, por áreas, sectores y proyectos que propicien la convergencia en un marco más general, de alcance regional. Los países latinoamericanos deben también esforzarse por lograr una participación equitativa de todos los países, grandes y pequeños asegurando a éstos un efectivo acceso a los mercados de la región.

Adicionalmente se podrían llevar a cabo algunas acciones a corto plazo para reactivar y generar nuevas corrientes de comercio intrarregional. Por una parte se requiere canalizar un nuevo apoyo político a los esfuerzos que se realizan en el marco de la ALADI para la recuperación y expansión del comercio. El problema central en este caso es de naturaleza operativa. Se debe diseñar y promover un nuevo esquema de negociación entre el Grupo Andino, Argentina, Brasil y México. Este debe superar la clásica negociación comercial con reciprocidad mínima, para avanzar hacia

incrementos sostenidos de los coeficientes de abastecimiento y suministro con miras a alcanzar una real interdependencia regional.

Asimismo, se debe estructurar un marco de negociación conjunta entre centroamérica y los países de la ALADI, con el propósito de generar nuevos flujos de comercio que contribuyan a aumentar la utilización de la capacidad instalada y a establecer vinculaciones operativas entre ambos grupos de países. Esta colaboración comercial debe visualizarse como complementaria a la cooperación económica general con esa subregión. Se debe propiciar la inversión individual o conjunta en los países de menor desarrollo relativo a fin de que éstos desarrollen realmente su planta productiva y puedan incrementar los intercambios con la región y se diversifiquen sus exportaciones.

Se propone también el fortalecimiento de los sistemas de financiamiento y pagos. Las acciones mínimas podrían incluir la agilización de los mecanismos de pagos, la "desdolarización" del comercio recíproco y la captación de divisas frescas para otorgar liquidez a los actuales sistemas de compensación y financieros en general. También podría considerarse la creación de un Fondo Latinoamericano de Reservas, así como un Banco Latinoamericano de Comercio Exterior. En el mismo orden de ideas, podría pensarse en diversas medidas capaces de generar efectos de corto plazo en la búsqueda de la interdependencia regional. El objetivo sería que los Bancos centrales, de fomento y regionales se vincularan estrechamente con empresas e industrias de la región de origen nacional con reconocido avance tecnológico, como empresas constructoras o productoras de bienes de capital.

En lo que corresponde a la deuda externa, en un hecho que el Consenso de Cartagena constituyó una demostración evidente de que es posible generar mecanismos de cooperación y concertación no sólo en este campo sino en otras áreas y problemas comunes. Sin embargo, desde la crisis de 1982, ni la región en conjunto, ni un grupo de países han logrado un esquema de negociación simétrico. Este debería basarse, entre otros elementos, en la reducción del tamaño de la deuda y en un ajuste de las tasas de interés, llevándola a niveles históricos. Para estos fines existen distintos precedentes jurídicos que respaldan esta consideración. En esta materia, América Latina tiene un elevado poder de negociación que no está utilizando, lo que incide directamente en su desarrollo económico y social. Es urgente por tanto estructurar y aplicar dicha capacidad de negociación, poniéndola al servicio de los legítimos intereses de los países.

La integración tiene una dimensión política que está estrechamente ligada a las concepciones de gobierno y a sus proyectos políticos específicos. El renacimiento de la democracia en la mayoría de los países de América Latina puede encontrar, por la vía de la unidad, apoyos y enriquecimientos significativos. Ya se ha señalado de forma reiterada que en su expresión más

concreta, la integración y cooperación regionales cuentan sólo con el apoyo de reducidas esferas de los gobiernos y de sectores empresariales privados directamente involucrados. Esta situación, que en buena medida explica la fragilidad de los procesos de integración de América Latina, deberá ser el punto de partida en la búsqueda de sistemas más participativos y abiertos.

El afianzamiento de la democracia, la consecución de una paz duradera y estable, y el encauzamiento de un pluralismo político hacia la construcción de la unidad regional, son valores que le proporcionarían una dimensión distinta y más profunda a la integración. La heterogeneidad regional en lo económico y social exige una alta dosis de pluralismo y pragmatismo en la concepción y aplicación de estrategias y esquemas políticos. La democracia, en el ámbito nacional -y su extensión a lo regional o subregional-, puede ayudar a estructurar una respuesta adecuada.

Los elementos esenciales de la democracia deberán servir para modelar esquemas más unitarios y cooperativos entre los países de la región, al facilitarse cada vez en mayor medida la concertación política. Las coincidencias políticas, vinculadas en los sustantivo a los procesos democráticos, han facilitado los contactos personales entre Jefes de Estado y sus principales colaboradores. América Latina había quedado rezagada de esta modalidad de diplomacia y acción conjunta, ejercida habitualmente por naciones desarrolladas para superar problemas económicos o políticos, lo que ha producido un importante cambio en el estilo tradicional con que se trataban los problemas regionales.

Entre ellos destacan las múltiples reuniones de los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay; los contactos entre los mandatarios centroamericanos y las dos reuniones de presidentes del Grupo de los ocho. Una tarea difícil pero fundamental que debe enfrentar la región es convertir los esquemas de integración y cooperación en procesos de una creciente concertación política. Eso contribuirá sin duda a su profundización y consolidación, a la vez que servirá de sustento a los regímenes democráticos de América Latina. En este marco de concertación que propicie la unidad regional, a través de la integración es también una vía factible de dar seguridad real a los países, manteniendo los atributos de una soberanía efectiva.

De esta forma se propiciaría también un ambiente político proclive a someter los conflictos a soluciones pacíficas que alejen la amenaza del uso de la fuerza, comprometiendo la voluntad política global de la región a esta iniciativa. En estas tareas políticas, los órganos de integración y cooperación no deberían estar ausentes, puesto que a ellos les compete y les beneficia la neutralización de las tensiones geopolíticas. Las dificultades para enfrentar esta empresa son enormes y provienen en proporción importante de elementos disgregadores de fuera de la región.

La integración y la cooperación regionales solo alcanzarán su pleno desarrollo cuando logren vincularse estrechamente a las políticas básicas de los gobiernos, reflejadas en sus respectivas políticas económicas. Se trata de una condición fundamental, que implica cerrar la tradicional brecha entre la declaración política global y el accionar de los agentes operativos. Estos deben involucrarse directamente en la estructuración de los diversos programas de las instituciones regionales. Por otra parte, se hace imprescindible superar la disociación institucional existente en la región. Cada esquema de integración o de cooperación tiende a buscar su propia autonomía. Ello impide potenciar las capacidades hacia los objetivos compartidos y en muchos casos contribuye a fomentar el distanciamiento entre el plano multilateral y las políticas nacionales.

En este sentido, parece necesario buscar un método apropiado para que los acuerdos logrados en el nuevo estilo de diplomacia activa y menos formal entre los gobiernos de la región, se traduzcan en instrucciones operativas que involucren a los niveles de decisión y ejecución intermedia de los gobiernos y de los sectores empresariales público y privado nacionales. Al mismo tiempo, es preciso difundir y valorizar los conceptos de integración y cooperación regionales en los amplios estratos de la población latinoamericana. La convergencia de los esquemas de integración y cooperación es también un factor esencial. Normalmente los primeros han concentrado sus esfuerzos en el intercambio comercial. No se ha privilegiado con la suficiente intensidad diversas iniciativas de cooperación. Los organismos encargados de ella, prácticamente mantienen su accionar en un enfoque restringido que no se proyecta a ámbitos mayores.

La convergencia institucional es otro requisito indispensable. Permite que los esfuerzos regionales se transformen efectivamente en elementos de apoyo y que complementen las políticas nacionales. Para estos dos fines, debe reconocerse como un dato importante del problema la extrema heterogeneidad prevaleciente en la región. Ello lleva a tener presente que, un programa único para el conjunto de las naciones siempre tendrá escasa viabilidad. En consecuencia, es indispensable definir alternativas que aglutinen los intereses de grupos de países en torno a proyectos específicos. No se trata de crear nuevas agrupaciones subregionales, ni mucho menos debilitar las existentes. Por el contrario, respetando las peculiaridades de cada esquema, se puedan coordinar acciones conjuntas con otros países. Esto, con impulsar y profundizar los procesos ya existentes, permitirá avanzar en la necesaria convergencia.

La concertación latinoamericana en el presente decenio ha surgido como una respuesta necesaria frente a la crisis económica y a la incapacidad del sistema interamericano para resolver los conflictos que han afectado a diversos países. La crisis de la deuda, la energética, la guerra de las Malvinas, los conflictos de

América Central por mencionar algunos ejemplos, han demostrado la urgencia de un replanteamiento de la acción latinoamericana. El continente está redefiniendo los términos de su participación en las relaciones internacionales a partir de su propia experiencia y no como reflejo automático de los esquemas de poder heredados de la segunda guerra mundial. La regionalización de intereses en el transcurso del actual decenio se relaciona estrechamente con el proceso de democratización que ha tenido lugar en los diversos países. La búsqueda de una solución latinoamericana a nuestros problemas esta vinculada con el desarrollo de la democracia.

Se ha fortalecido así la conciencia de proyectos conjuntos, de aproximar las visiones políticas y de sumar esfuerzos para resolver los desafíos que enfrentan nuestros países. La experiencia latinoamericana ha hecho evidente la inoperancia de los modelos ajenos de organización así como de sus teorías de análisis e interpretación. Los fenómenos originales requieren formulas de conocimiento que respondan satisfactoriamente a las interrogantes de América Latina en su conjunto y a cada uno de los países que la componen. Nuestra diversidad de desarrollos reclama una unidad de destinos. Las diferencias entre nación y nación, en estrictos terminos lógicos, representan al mismo tiempo zonas y espacios de afinidades y convergencias como también obstáculos para la construcción de un futuro compartido. El pasado regional, en ocasiones más recuperado por la retórica que por la realidad misma, pone de manifiesto que una parte sustantiva de las perspectivas de independencia y soberanía están cifradas en un futuro de unión coordinada de esfuerzos.

## BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Monteverde, Alonso  
Problemas Estructurales del Subdesarrollo  
UNAM, México, 1979.

Alejo, Francisco Javier  
El SELA, Un Mecanismo para la Acción  
F.C.E., Archivo del Fondo No. 58  
México, 1976.

Anguiano Roch, Eugenio  
Cooperación Económica Internacional. Diálogo o Confrontación  
CEESTEM, Ed. Nueva Imagen, México, 1981.

Arnaudo A., Aldo  
Mercado Cambiario e Inflación Argentina  
Centro de Estudios Latinoamericanos (CEMLA) Ensayos No.34  
México, 1975.

Arteaga, Rene  
México y la UNCTAD  
Archivo del Fondo No. 3; México, 1973.

Atkins, Pope  
América Latina en el Sistema Político Internacional  
Ediciones Guernica, México, 1980.

Audakov, Polianski  
Historia Económica de los Países Capitalistas  
Grijalbo, México, 1965.

Balassa, Bela  
La Reforma de las Políticas Económicas en los  
Países en Desarrollo  
CEMLA, México, 1979.

Balassa, Bela.  
Teoría de la Integración Económica.  
Ed. Uteha México, 1980.

Banco Interamericano de Desarrollo  
Factores para la Integración Latinoamericana  
F.C.E., México, 1969.

Banco Interamericano de Desarrollo  
El Proceso de Integración de América Latina en 1981  
BID-INTAL, Argentina, 1982.

Bassols Batalla, Angel  
**Geografía, Subdesarrollo y Regionalización**  
Nuestro Tiempo, Octava Edición, México, 1982.

Bazant, Jan  
**La Historia Económica de America Latina**  
SEP-SETENTAS No.47, México, 1972

Bujarin, Nicolai  
**La Economía Mundial y el Imperialismo**  
Pasado y Presente, Cuadernos PyP No. 21  
Septima Edición, México, 1974.

Busaniche, José Luis.  
**Bolívar Visto por sus Contemporaneos**  
F.C.E., México, 1969.

Cappoletti Vidal, Ricardo y ET. AL.  
**Relaciones Internacionales, Integración y Subdesarrollo**  
Ediciones Nueva Visión, Cuadernos de Investigación Social,  
México, 1973.

Cardoso, Fernando Enrique y Faletto Enzo  
**Dependencia y Desarrollo de América Latina**  
Siglo XXI Editores, México, 1974.

Castillo Rivas, Donald  
**Centroamérica Más Allá de la Crisis**  
SIAP, México, 1983.

Centro de Estudios Internacionales  
**La Nueva Política Exterior**  
Colegio de México, México, 1974.

CEMLA  
**América Latina y la Liquidez Internacional**  
CEMLA, México, 1979, Segunda reimpresión.

CEMLA  
**Aspectos Legales de la Reforma Monetaria Internacional**  
CEMLA, México, 1975; 226 pp.

CEMLA  
**Un Fondo Común para América Latina**  
CEMLA, México, 1972, Tercera Reimpresion.

CEPAL  
**Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica**  
CEPAL, Naciones Unidas, Doc. E/CN.12/762, México, 1966.

Comisión de la C.E.E.  
**Organización Monetaria de la C.E.E.**  
CEMLA, Ensayos No. 33, México, 1974.

Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales  
**Informe de la Comisión Brandt-Diálogo Norte-Sur**  
Nueva Imagen, Nueva Sociedad, México, 1981.

Conneil Smith, Gordon  
**El Sistema Interamericano**  
F.C.E., México, 1971.

Cueva, Agustín  
**El Desarrollo del Capitalismo en América Latina**  
Siglo XXI Editores, Cuarta Edición, México, 1980.

De la Peña, Sergio  
**El Antidesarrollo en América Latina**  
Siglo XXI, México, 1980.

De la Pedraja y Muñoz, Daniel  
**La Política Exterior de la República Popular China**  
F.C.E., Archivo del Fondo No. 72, México, 1976.

Dell, Sidney  
**Experiencias de Integración Económica en América Latina**  
CEMLA, México, 1966.

Dell, Sidney  
**Bloques de Comercio y Mercados Comunes**  
F.C.E., México, 1973.

Díaz Muller, Luis  
**América Latina y el Nuevo Orden Internacional**  
Grijalbo, México, 1981.

Díaz Muller, Luis y Gabriel Gutiérrez Pantoja  
**América Latina. Integración y Crisis Mundial**  
PRELASA, México, 1983.

Díaz Muller, Luis  
**El SELA y las Empresas Multinacionales Latinoamericanas  
en el Marco del Desarrollo Regional**  
UNAM, México, 1981.

Dorfman, Adolf  
**La Industrialización de América Latina y las Políticas de  
Fomento**  
F.C.E., Tercera Edición, México, 1967.

Elsworth, P.T.  
**Comercio Internacional**  
F.C.E., Tercera Edición, México, 1979.

Engels, Federico.  
**El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado**  
Ed. Progreso, Moscú, 1978.

Esteves, Nicolás.  
Historia de América.  
Ed. Gargier, Paris, 1928.

Ferrero, Romulo  
Comercio y Pagos Internacionales  
CEMLA, México, 1963.

Galtung, Johan  
La Comunidad Europea: Una Superpotencia en Marcha  
Ediciones Nueva Visión, México, 1973.

Gazol Sanchez, Antonio  
El Tercer Mundo Frente al Mercado Común Europeo  
F.C.E., Archivo del Fondo No. 1, México, 1973.

Gazol Santafe, Antonio  
Latinoamerica en el Cambio  
F.C.E., Archivo del Fondo No. 27, México, 1973.

Gold, Joseph  
Aspectos Legales de la Reforma Monetaria Internacional  
CEMLA, Reuniones y Seminarios, México, 1979.

Grunwald, Joseph, y ET. AL.  
La Integración Económica Latinoamericana y la Política de  
Estados Unidos.  
CEMLA Estudios, México, 1973.

Gurrieri, Adolfo  
La Obra de Prebisch en la CEPAL  
F.C.E., El Trimestre Económico No. 46, México, 1982.

Haberler, Gottfried y Thomas Willet  
Una Estrategia para la Política de Balanza de Pagos en E.U.  
CEMLA, Ensayos No. 27, México, 1971.

Hanke, Lewis  
Tiene América Latina una Historia Común  
(Compilación), Diana, México, 1966.

Hass, Ernest B.  
El Reto del Regionalismo.  
Teorías Contemporáneas sobre Relaciones Internacionales, Ed.  
Tecnos, Madrid, 1963.

Herrera, Felipe  
América Latina: Desarrollo e Integración  
Ed. Emisión, Santiago, 1986.

Herrera, Felipe  
**Despertar de un Continente: América Latina 1960-1985**  
Asociación Latinoamericana de Instituciones de Desarrollo,  
Lima, 1985.

Herrera, Felipe y ET. AL.  
**Hacia la Integración Acelerada de América Latina.**  
**Proposiciones a los Presidentes Latinoamericanos.**  
F.C.E., México, 1965.

ILPES  
**La Brecha Comercial y la Integración de América Latina**  
Siglo XXI Editores, México, 1967.

Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE)  
**Comercio Exterior de México**  
Coeditorial S. XXI- IMCE-Colegio de México, Tomo I y II  
México, 1982.

Jaguaribe, Helio y ET. AL.  
**La Dependencia Político Económica de América Latina**  
Siglo XXI Editores, Decimotercera Edición, México,  
1983.

Kaplan, Marcos  
**Corporaciones Multinacionales para el Desarrollo y la**  
**Integración de América Latina.**  
F.C.E., México, 1979.

Kaplan, Marcos  
**Modelos Mundiales y Participación Social**  
F.C.E., Archivo del Fondo No. 24, México, 1974.

Katz, Jorge  
**Importación de Tecnología, Aprendizaje e Industrialización**  
**Dependiente**  
F.C.E., México, 1976.

Koning, Wolfgang  
**México y la Integración de América Latina**  
Instituto para la Integración de América Latina (INTAL)  
BID, México, 1979.

Lenin  
**El Imperialismo, Fase Superior del Capitalismo**  
Progreso, Moscú, 1983.

Little, Lan y ET. AL.  
**Industria y Comercio en Algunos Países en Desarrollo**  
F.C.E., México, 1975.

Martínez LeClainche, Roberto.  
**La Comunidad Económica Europea. Sus Relaciones Exteriores**  
Jornada No. 79 del Colegio de México, Centro de Estudios  
Internacionales, México, 1975.

Mauro Marini, Ruy  
**Dialectica de la Dependencia**  
Era, Serie Popular, Sexta Edición, México, 1982.

Max Coers, Hermann  
**El Banco Central Latinoamericano, una Utopía para su  
Realización**  
CEMLA, Ensayos No. 31, México, 1972.

Ministerio de Relaciones Exteriores.  
**Simón Bolívar. Ideas Fundamentales.**  
Publicaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores de  
Venezuela, Caracas, 1981.

Moreno Pino, Ismael.  
**Orígenes y Evolución del Sistema Interamericano.**  
Colección del Archivo Histórico Mexicano No. 9, Secretaría  
de Relaciones Exteriores, México, 1977.

Myrdal, Gunnar.  
**Solidaridad o Desintegración.**  
F.C.E., México, 1966.

Navarrete, Jorge Eduardo  
**Política Exterior y Negociación Financiera Internacional: La  
Deuda Externa y el Consenso de Cartagena**  
Política Exterior de México, Secretaría de Relaciones  
Exteriores, México, 1985, pp. 146-187.

Prebish, Raul  
**Nueva Política Comercial para el Desarrollo**  
F.C.E., Segunda Edición, México, 1964.

Robertson William, Spence.  
**La Vida de Miranda.**  
Banco Industrial de Venezuela, Caracas, 1967.

Rodríguez, Octavio  
**Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL**  
Siglo XXI Editores, Tercera Edición, México, 1983.

Salgado, Germánico  
**La Conmoción de la Crisis y la Busca de Nuevos Rumbos para  
la Integración.**  
UNAM, Cuadernos Americanos, Nueva Epoca, Año 1, Vol. 1, No.1  
México, 1987.

Samuelson, Paul  
Curso de Economía Moderna  
Aguilar, Decimoseptima Edición, Madrid, 1978.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
Simón Bolívar. Discursos Políticos.  
Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1983.

Secretaría de Prensa de la Presidencia de la República del Perú.

El Parlamento Latinoamericano. La Verdadera Revolución  
Editora Perú, Lima, 1987.

Secretaría de Relaciones Exteriores  
Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados  
Antecedentes y Texto  
S.R.E., México, 1975

Sistema Económico Latinoamericano. Secretaría Permanente  
América Latina en la Economía Mundial. Problemas y  
Perspectivas.  
XII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, SELA,  
Caracas, septiembre de 1986.

Sistema Económico Latinoamericano. Secretaría Permanente  
Evolución de la Economía Mundial y el Desarrollo de América  
Latina y el Caribe.  
XIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, SELA  
Caracas, Septiembre de 1987.

Sistema Económico Latinoamericano. Secretaría Permanente  
La Integración de América Latina en la Etapa Actual  
XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, SELA  
Caracas, septiembre de 1988.

Serra, Jose  
Desarrollo Latinoamericano  
F.C.E., Ensayos Criticos No. 6, México, 1974.

Shepard B., Clough.  
Historia Económica de Europa. El Desarrollo Económico de  
la Civilización Occidental.  
Ed. Omega, México, 1980.

Singer, H.W  
La Estrategia del Desarrollo Internacional, Ensayo sobre el  
Atraso Económico  
F.C.E., México, 1981.

Tomassini, Luciano  
Relaciones Internacionales de América Latina  
F.C.E. México, 1981.

UNAM  
Anuario de Estudios Latinoamericanos  
UNAM, Facultad de Filosofía y Letras  
México, 1981.

Urquidí, Víctor y Rosemary Thorp  
América Latina en la Economía Internacional  
F.C.E., México, 1976.

Vacchino, Juan Mario  
Integración Latinoamericana. De la ALALC a la ALADI.  
Ed. de Palma, Buenos Aires, 1983.

Vidal, Ernestina  
Postura del Tercer Mundo en Vísperas de una Nueva Reunión  
Norte-Sur.  
Tercer Mundo y Economía Mundial, CCESTEM, Vol. 1, No. 1  
México, 1981, pp. 156-180.

Wionckzek, Miguel  
Integración de América Latina, Experiencias y Perspectivas  
F.C.E., Tercera Reimpresión, México, 1979.

## Hemerografía

Alfonsín, Raúl  
América Latina y la Integración  
Boletín CEMLA, No.6, Vol.31, Noviembre, 1985, pp.265-267

Andueza, José Guillermo  
El Grupo Andino Quince Años Después  
Revista Integración Latinoamericana, BID-INTAL, Argentina  
enero-febrero de 1985, pp. 4-13.

BID-INTAL  
Carta de Buenos Aires y Agenda Anotada Anexa  
Revista Integración Latinoamericana, Argentina, febrero de  
1986, pp. 6-9.

CEMLA, Boletín, No.4, Vol. 31, julio de 1985, pp.179-200

Comercio Exterior, Vol. 30, No. 4, México, 1980, p. 380

Comercio Exterior, Vol. 30, No. 6, México, 1980, p. 623

Comercio Exterior, Vol. 38, No. 2, México, 1988, pp. 108-132

Comercio Exterior, Vol. 34, No. 2, México, 1984, pp. 166-200

Comercio Exterior, Vol. 35, No. 1, México, 1985, pp. 62-74

Comercio Exterior, Vol. 35, No. 11, México, 1985,  
pp. 1091-1112

Comercio Exterior, Vol. 35, No. 12, México, 1985,  
pp. 1123-1140

Comercio Exterior, Vol. 36, No. 11, México, 1986,  
pp. 951-1005

Comercio Exterior, Vol. 37, No. 2, México, 1987, pp. 82-116

Comercio Exterior, Vol. 38, No. 2, México, 1988, pp. 108-132.

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales  
La Argentina y el Proceso de Reestructuración de la  
Asociación Latinoamericana de Libre Comercio  
Revista Integración Latinoamericana, BID-INTAL, Argentina,  
junio de 1979, pp. 70-81.

Costa Rego, Luis Carlos  
Seminario Sobre Experiencias, Condiciones y Perspectivas de  
las Integraciones Regionales y Subregionales, la Experiencia  
de Brasil en los distintos Esquemas de Integración  
Latinoamericana.  
Colegio de México, (mimeo), México, mayo de 1987, pp. 10-23.

De Miranda, Francisco  
El Colombiano  
(Facsimil), Secretaría General de la X Conferencia  
Latinoamericana, Caracas, 1951. p.7

Figueiredo, Reinaldo  
El Comercio Internacional y las Políticas para el  
Establecimiento del Mercado Andino  
Revista Integración Latinoamericana, BID-INTAL, Argentina  
enero-febrero de 1985, pp. 14-31.

Galtung, Johan  
Una Teoría Estructural de la Integración  
Revista de la Integración, BID-INTAL, Argentina, 1969  
pp. 11-49.

Lejavitzer, Moises  
Obstáculos al Comercio Intralatinoamericano y Esfuerzos  
Tendientes a su Reactivación  
Boletín CEMLA No. 4, Vol. XXXI, CEMLA, México, julio-agosto  
de 1985, pp. 184-200.

Lewis W., Arthur.

**La Situación Actual de la Teoría del Desarrollo**  
Revista Contextos, Año 2, No. 38, México, octubre de 1984.

Macón, Jorge

**Estructura de los Aranceles Aduaneros en los Países de la ALADI**

Revista Integración Latinoamericana, BID-INTAL, No. 89  
Argentina, abril de 1984, pp. 4-18.

Naciones Unidas

**Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana 1986**  
CEPAL, Doc. LC/6145-4, Santiago, diciembre de 1986.

Navarrete, Jorge Eduardo

**La Conferencia de Quito. Una Respuesta Latinoamericana a la Crisis**

Comercio Exterior, Vol.34, No. 2, México, febrero de 1984,  
pp. 166-171.

Rosenthal, Bert

**Seminario Sobre Experiencias, Condiciones y Perspectivas de las Integraciones Regionales y Subregionales. Centroamérica: Crisis política y su Impacto en el Proceso de Integración Económica.**

Colegio de México, (mimeo) Doc. No. 20, México, Mayo de 1987.

Secretaría de Relaciones Exteriores

**Boletín Informativo No. B-19**

26 de febrero de 1988.

Secretaría General de ALADI

**Acta Final de la Tercera Reunión del Consejo de Ministros**  
Doc. ALADI/CM/III/Acta Final. Montevideo, 1987.

Secretaría General de ALADI

**Edición Oficial en Español del Tratado de Montevideo de 1980**

ALADI, Montevideo, 1985.

Secretaría General de ALADI

**Síntesis ALADI**

Separata No. 3, Montevideo, Julio de 1986

Secretaría General de ALADI

**Síntesis ALADI**

Julio de 1988.

Secretaría Permanente de ALADI

**Integración de Argentina, Brasil y Uruguay**  
Doc. R/ALADI/77, Montevideo, 1988, pp. 1-28.

**SIECA**

**La Reactivación del Mercado Común Centroamericano**  
Cuadernos del SIECA No. 14, Guatemala, octubre de 1986.  
Tinbergen, Knox, Edward.  
**Hacia un Mercado Regional**  
Comercio Exterior, México, Junio de 1959.

Stein, Abraham.

**Seminario Sobre Experiencias, Condiciones y Perspectivas de las Integraciones Regionales y Subregionales. Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina Brasil, Un Modelo Innovativo.**  
El Colegio de México, (mimeo) Doc. No. 32, México, mayo de 1987, pp. 1-6.

Tussie, Diana

**Nuevas Rutas de la Integración Latinoamericana**  
Comercio Exterior, Vol. 31, No. 12, México, diciembre de 1981, pp. 1397-1403