

TREINTA AÑOS DE INTEGRACION EN AMERICA LATINA: UN EXAMEN CRITICO

Gert Rosenthal

El autor evalúa las etapas voluntarista, revisionista y pragmática por las que, en su opinión, ha pasado el proceso de integración latinoamericano, para lo cual considera el pensamiento económico que fundamentó cada uno de los modelos en los distintos períodos. En esta caracterización menciona los principales ejemplos de asociaciones que se han constituido, estableciendo sus logros y desaciertos. Finalmente, al extraer algunas lecciones de lo que ocurrió en el pasado, concluye que hoy existe una falta de convicción del aporte que puede significar la integración. Al mismo tiempo, se pregunta quiénes liderarían el proceso: Estados Unidos y Canadá o algunos de los grandes países latinoamericanos. Por otro lado, estima que los actuales compromisos integradores que han adquirido algunas de estas naciones son compatibles con otros que abarquen todo el continente.

Una evaluación retrospectiva del proceso de la integración económica en América Latina nos obliga a tomar en cuenta el marco conceptual en que se inspiró el pensamiento económico vigente o predominante en determinada época. En ese sentido, y a riesgo de incurrir en exageradas simplificaciones, se pueden señalar tres grandes etapas por las que atravesó la integración latinoamericana, bajo la influencia directa o indirecta del pensamiento económico en boga. A falta de términos más ilustrativos, las llamaré la etapa voluntarista, la etapa revisionista y la etapa pragmática. Por supuesto, tratándose del mundo real, y sobre todo ante la diversidad de situaciones nacionales que se dan en América Latina, esta caracterización está sujeta a importantes matices.

I. La etapa voluntarista.

La primera etapa abarca los años cincuenta y sesenta, y quizás los primeros años de los setenta. Se produce a raíz de las realidades de la postguerra, y también encuentra eco en las interpretaciones cepa-

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

La protección arancelaria e incluso la no arancelaria encontró su justificación en las publicaciones sobre la defensa de la "industria naciente". El punto de referencia para compartir mercados no era el efecto de la integración sobre el bienestar mundial, según la lógica de la desviación o creación de comercio de Jacob Viner, sino las ventajas de sustituir importaciones con un criterio subregional, en contraste con la alternativa de sustituirlas con un criterio nacional. Dicho de manera más simple, la integración resultaba funcional para una estrategia de industrialización "hacia adentro", dadas las economías de escala que ofrecía y el mayor régimen de competencia que engendró, incluyendo, desde luego, los beneficios derivados de atenuar los efectos monopólicos.

La idea de un papel protagónico del Estado para impulsar el desarrollo encontró un doble asidero en la integración. Por un lado, el desarrollo industrial requería cierta intervención a nivel macro y microeconómico, e incluso una participación directa en ciertas actividades productivas. Por otro, las barreras arancelarias magnificaban la situación de desventaja de los países de menor desarrollo relativo, ya que éstos sacrificaban la posibilidad de importaciones de menor costo provenientes de terceros países en aras de una producción subregional en la cual tenían una participación desproporcionadamente reducida. La lógica de una intervención estatal para corregir la concentración del mercado o paliar sus efectos, explica los esquemas de compensación tendientes a lograr una distribución geográfica equitativa de las nuevas industrias que se establecerían al amparo del

mercado ampliado, bajo regímenes con fuerte sesgo "dirigista". Ejemplos de ello se encuentran en el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y los programas sectoriales de desarrollo industrial del Grupo Andino. En el mismo orden de ideas, los mecanismos de fomento que los diversos procesos de integración ponían en manos de sus respectivos gobiernos se complementaban con instancias de regulación, como era el caso, por ejemplo, de la Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, tendiente a orientar la inversión extranjera directa a las áreas prioritarias señaladas por las autoridades regionales.

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

La experiencia de lo que en aquel entonces era la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) ilustra el tenor de las afirmaciones anteriores. El plazo para constituir una zona de libre comercio (12 años) debió prorrogarse. El proceso de negociación de las listas nacionales de productos sujetos al comercio preferencial tuvo un inicio auspicioso, y en los primeros años se logró incrementar rápidamente el número de preferencias otorgadas. Sin embargo, el proceso luego se tornó cada vez más lento, hasta quedar prácticamente estancado a partir de fines de los años sesenta. Los países se mostraron cada vez menos dispuestos a negociar, al haberse agotado la etapa denominada "fácil" de la sustitución regional de importaciones, y al tener que abordar la negociación de productos que competían directamente con sus respectivas producciones nacionales. En otras palabras, no se complementó la desviación del comercio extrarregional con una creación de comercio a nivel intrarregional. Asimismo, las listas de ventajas no extensivas a las demás partes contratantes, que favorecían a los países de menor desarrollo económico relativo tuvieron una efectividad muy inferior a la esperada, a causa de la escasa correlación que se dio entre las preferencias

otorgadas y la oferta exportable de los países presuntamente beneficiados. Finalmente, la negociación de la Lista Común, destinada a lograr la consolidación multilateral de las desgravaciones, se estancó en una fase temprana.

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

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

En síntesis, la experiencia había demostrado que la fijación de metas excesivamente ambiciosas y el uso de un instrumental inflexible no solamente contribuía poco a conseguir los objetivos, sino que hasta podía resultar contraproducente, en la medida en que la cre-

¹CEPAL, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional* (E/CN.12/582/Rev. 1), Santiago de Chile, junio de 1961, publicación de las Naciones Unidas, reimpresso para la serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, febrero de 1973, p. 19.

ciente distancia entre expectativas y logros creaba frustración en los países.

II. La etapa revisionista.

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

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

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

El Tratado se caracteriza por su aproximación netamente pragmática y flexible al cometido de la integración, que contrasta con el

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

carácter determinista del anterior. De hecho no impone a los países ningún tipo de negociación o compromiso aparte de lo que libremente acepte cada uno de ellos en futuras instancias. Por cierto, esta reorientación es producto de la experiencia acumulada en los veinte años anteriores, de predominio de esquemas rígidos y compromisos ineludibles. Ahora, el péndulo parece haber oscilado en exceso. Los países de la ALADI disponen de una variedad de instrumentos mucho mayor de la que existió en la ALALC; hay acuerdos de alcance regional y de alcance parcial, acuerdos comerciales, de complementación económica, de apertura de mercado, acuerdos agropecuarios y otros además de la preferencia arancelaria regional. No obstante, éstos permiten la celebración de cualquier otro tipo de acuerdo entre dos o más países que hayan llegado a un entendimiento sobre una materia de su interés.

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

Durante este período, el comercio intralatinoamericano tendió a perder dinamismo, y se redujo el grado de interdependencia económica entre los países de la región (el comercio intralatinoamericano y caribeño representó aproximadamente el 13.1% de las importaciones totales de la región en 1988, en contraste con aproximadamente 13.8% en 1980; el porcentaje de las exportaciones intra-

regionales en las totales cayó de 15.5% en 1980 a 11.2% en 1988). Con todo, los países revelaron una gran resistencia a renunciar a la idea de la integración; incluso dentro del panorama de retroceso antes descrito se lograron algunos avances.

Así, en materia de financiamiento y pagos se logró establecer un sistema que ha significado importantes beneficios para todos los países miembros, y que inclusive sobrevivió exitosamente en la ALADI al embate de la crisis de la deuda externa. Los acuerdos de alcance parcial con países latinoamericanos que no son miembros de la Asociación fueron otro elemento innovador. Los países miembros hicieron un amplio uso de esta nueva facilidad, suscribiendo una veintena de estos acuerdos con países centroamericanos y del Caribe. La reglamentación de este mecanismo también se aparta del principio de la nación más favorecida, al determinar que las concesiones solamente se hacen extensivas a los países de menor desarrollo relativo y que inclusive pueden ser superiores a las concesiones otorgadas en acuerdos con países miembros.

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

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

III. La etapa pragmática.

La tercera etapa de la integración —cuyos parámetros centrales empiezan a advertirse en los últimos años— se da en el marco de tres

nuevos rasgos: primero, la creciente globalización de los fenómenos económicos; segundo, y en parte como respuesta latinoamericana a aquella globalización, una gradual tendencia hacia una mayor convergencia entre los países de la región en materia de política económica, incluyendo, de manera destacada, la liberalización comercial; y, tercero, la tendencia hacia regímenes políticos plurales, participativos y democráticos.

En cuanto al proceso de globalización, mucho se ha escrito sobre los profundos cambios que caracterizan el funcionamiento de la economía mundial. Hoy vivimos en un mundo intensamente competitivo, donde la manera tradicional de ordenar las relaciones económicas internacionales—básicamente mediante reglas que regían en las fronteras entre países— ha tendido a perder relevancia, frente a otros aspectos que antes eran de dominio exclusivo de la política económica interna. Así, la gestión macroeconómica a nivel nacional, las normas y estándares de calidad o las disposiciones de control ambiental, pueden influir mucho más sobre la estructura, el volumen y las corrientes del comercio internacional que el tipo y magnitud de las restricciones arancelarias o no arancelarias impuestas a las importaciones.

Como se sabe, se sigue llevando a cabo un intenso esfuerzo por concluir la Ronda Uruguay con compromisos que se acerquen a los objetivos inicialmente enunciados por los países miembros del GATT. Al mismo tiempo, algunos países, incluyendo en forma destacada los de la Comunidad Europea, han avanzado en perfeccionar los compromisos integradores en lo que podría interpretarse como una respuesta parcial y selectiva, entre países con mayor afinidad de políticas entre sí, a las exigencias institucionales del fenómeno de la globalización de la actividad económica. Dicho de otra manera, resulta más fácil armonizar políticas y adoptar normas y reglas comunes entre un número limitado de países relativamente homogéneos que hacerlo entre los más de 120 países, caracterizados por la heterogeneidad, que hoy pertenecen al GATT.

Cabría señalar, además, que la conformación de agrupaciones de países no por fuerza impide avanzar hacia la integración de la economía mundial, a imagen de los objetivos más ambiciosos postulados por los impulsores de la Ronda Uruguay. Esos esfuerzos perfectamente pueden concebirse como pasos intermedios que faciliten llegar a aquella meta. De hecho, tanto las autoridades de los

países miembros de la Comunidad Europea, como las de Estados Unidos y Canadá, han sostenido que sus respectivos procesos contribuirán a vigorizar el comercio mundial —"crear", más que "desviar" comercio—, y al menos la información disponible sobre la evolución del comercio intrarregional y extrarregional de ambas agrupaciones avala esa hipótesis.

Sea como fuera, resulta vital aclarar si los mercados comunes, las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio se convertirán en los cimientos de una economía mundial integrada o en escollos que conduzcan a su fraccionamiento. Claramente, a los países de la región les conviene lo primero, pero resulta interesante destacar que bajo cualquiera de las dos eventualidades, se encontraría una justificación conceptual para profundizar tanto la integración latinoamericana como la conformación de una zona de libre comercio de alcance hemisférico.

En cuanto a la gradual convergencia en la manera en que los distintos países de la región abordan la política económica, hay una creciente aceptación por parte de gobiernos de distinto corte ideológico sobre la importancia de la gestión macroeconómica coherente y estable, y sobre el imperativo de ganar competitividad internacional en el marco de creciente equidad. Es razonable suponer que la integración sea funcional a estas nuevas estrategias nacionales de desarrollo. Lograr una transformación productiva con equidad a nivel de cada país implica orientaciones comunes.³ En el ámbito de la integración, se busca que ésta sea compatible con el esfuerzo de mejorar la competitividad internacional; o sea, la integración debe contribuir al cumplimiento de "...los objetivos específicos de fortalecer la inserción internacional, favorecer la articulación productiva e inducir la interacción creativa entre los agentes públicos y privados."⁴

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

³CEPAL, *Transformación productiva con equidad* (LC/G.1601-p), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, Nro. de venta: S.90.II.G.6.

⁴*Ibid*, p. 164.

reflejar, por ejemplo, la naturaleza selectiva de determinados instrumentos conjuntos para promover la competitividad.

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

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

La justificación de la integración ha dado un vuelco en relación a los postulados de la primera de sus etapas. Originalmente pensada como instrumento de defensa colectiva contra las adversidades surgidas en el sector externo, hoy tiende a concebirse como un elemento más bien ofensivo, que contribuya a mejorar la inserción internacional de América Latina. Sería paradójico, o a lo menos relativamente irónico, que en esta etapa los esfuerzos de integración interregional se vieran reforzados por la "Iniciativa de las Américas" anunciada por el Presidente de los Estados Unidos en 1990, y que busca establecer, a largo plazo, una zona de libre comercio "desde el puerto de Anchorage a la Tierra del Fuego". ¿Será posible que la verdadera integración de América Latina se produzca en función de una iniciativa de integración continental, nacida en el Norte?

Al menos un primer resultado de esa propuesta ha contribuido a "legitimizar" la idea de la integración. Desde su anuncio, han aflorado en la región una serie de acuerdos—algunos ya formalizados, otros en vías de negociación—tendientes a conformar zonas de libre comercio, o al menos de impulsar el comercio recíproco entre países.⁵ Estos acuerdos se caracterizan por la liberación comercial acelerada y general—la negociación tiende a concentrarse en listas de excepciones en vez de listas de productos a liberalizar—; negociaciones sobre una base de reciprocidad; y cierta renuencia a crear secretarías técnicas nuevas.

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

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

⁵ Citar MERCOSUR, acuerdo México-Chile, acuerdo Argentina-Chile, acuerdo Colombia-Venezuela.

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

**MATRIZ DE ELEMENTOS BASICOS
DE LA INTEGRACION COMERCIAL**

	<i>Etapa I</i>	<i>Etapa II</i>	<i>Etapa III</i>
Cobertura temática	holística	<i>ad hoc</i>	holística y sectorial
Cobertura geográfica	multilateral	bilateral	multilateral
Tipo de intervención	correctiva y compensatoria	compensatoria	compensatoria
Especificación de compromisos	metas fijas	sin metas	metas flexibles
Efecto comercial	desviación de comercio	escaso impacto	creación de comercio
Arreglos institucionales	secretariados u órganos comunitarios	comisiones bi o multinacionales	secretariados o secretarías <i>ad hoc</i>

Algunas lecciones de treinta años de esfuerzos integradores.

Para concluir, pueden indicarse varias enseñanzas que se desprenden de los primeros treinta años de integración en América Latina.

1. En su momento inicial, el proceso contó con el respaldo de una voluntad integracionista. Coincidían el apoyo político a la integración, surgido al tenor de una creciente presencia de América Latina y de los países en desarrollo en el nuevo mundo de postguerra, y la convicción de que la contribución económica de la integración al crecimiento estaba bien fundamentada. Esta se basaba en un cierto grado de coincidencia que existía en ese entonces respecto de las estrategias de desarrollo adoptadas por los países; pero también se originaba en formas muy diversas de visualizar la magnitud y la profundidad de los compromisos que debían adoptarse. Lo último quedó en evidencia en la medida en que se abordaban áreas más conflictivas de negociación y que se hacían esperar los beneficios del

proceso. Actualmente el apoyo político a la integración responde a la comunidad de intereses que surge de la existencia simultánea de gobiernos democráticos, pero todavía no ha encontrado un asidero en una convicción sólida y generalizada de que la integración económica entre países latinoamericanos puede significar un aporte de consideración para el crecimiento de la región. En ello pesa la inercia de la idea que de manera exclusiva identifica la integración con una estrategia de sustitución de importaciones.

2. Al contrario de lo sucedido en la Comunidad Económica Europea, en que Alemania y Francia se comprometieron abiertamente con el éxito de la integración, dejando de lado antiguos y profundos conflictos geopolíticos, los países mayores de América Latina no se alinearon en la práctica en torno al proceso en el pasado. Una pregunta que intriga hoy es si son los países desarrollados del hemisferio —Estados Unidos y Canadá— los que vendrían a desempeñar este papel catalizador, o si países latinoamericanos grandes con economía estabilizada como México, o, eventualmente Brasil, podrían hacerlo.

3. A su vez, la insatisfacción de los países de menor desarrollo relativo ante los beneficios recibidos de la integración en el pasado se convirtió en un factor retardatario del proceso negociador, exacerbado por los costos de la integración derivados de la desviación del comercio. El instrumental arancelario y los programas especiales de apoyo a estos países resultaron en la práctica insuficientes para cumplir con sus expectativas, y en la medida que involucraban la aplicación retrasada de compromisos arancelarios reforzaban la falta de iniciativa de estos países y la ausencia de avance del proceso de integración. Al involucrar aranceles bajos frente a terceros y una integración orientada a aumentar la competitividad y las exportaciones extrarregionales, los esquemas actuales de integración que se proponen no sólo implican que la desviación del comercio será menor, reduciendo esta fuente de resistencia en los países más pequeños, sino que tienen el potencial de ser apoyadas activamente por los países pequeños, como fue el caso de los países del Benelux en Europa.

4. Las propuestas originales, según las cuales debía constituirse una zona de libre comercio o un mercado común en un determinado plazo, pecaban de exceso de voluntarismo. Al parecer, no se tomaron suficientemente en consideración las condiciones reales del momen-

to, lo que se tradujo no sólo en la fijación de plazos muy cortos, sino también en una sobreestimación de la capacidad de los principales agentes ejecutores: el Estado y la empresa privada nacional. La tendencia actual de fijar plazos sin estudios previos y sin identificar los arreglos institucionales requeridos apuntaría a limitaciones similares en el presente, aunque la perspectiva de una integración a nivel hemisférico introduce una dosis de realismo en la medida que los Estados Unidos y el Canadá eviten este tipo de compromisos.

5. La escasa vinculación comercial e infraestructural pre-existente entre los países fue probablemente el factor que más conspiró contra el logro oportuno de las metas fijadas en el marco de la ALALC y, en especial, del Grupo Andino. En este sentido, la situación en que se encontraban los países latinoamericanos era muy distinta a la que existió al inicio de la Comunidad Económica Europea, en que se destacaba la proximidad geográfica y económica entre los países integrantes, por lo que resultó exagerada la capacidad atribuida al instrumento de la desgravación arancelaria para alcanzar la liberación del intercambio en América Latina. El actual énfasis en el transporte y la facilitación del comercio estaría reflejando el reconocimiento de estos problemas, si bien su superación también requerirá importantes inversiones en comunicaciones en algunos casos. Distinto es el caso de los mecanismos de pago, que constituyen facilitadores del comercio que, en la medida que no es afectado por grandes desequilibrios, no tiene costos tan altos.

6. La utilización de reducciones arancelarias como medio para promover el comercio recíproco también fue limitada en el pasado por el hecho que la disposición real de los países para abrirse a la competencia regional resultó inferior a la esperada y se agotó en breve plazo. Paralelamente adquirieron mayor importancia los instrumentos de tipo paraarancelario en la regulación de las importaciones. En cuanto a las exportaciones, los países recurrieron a programas ambiciosos de promoción, incluyendo el uso de subsidios. Actualmente los subsidios amenazan con ser obstáculos al comercio intrarregional, en la medida que otorgan ventajas artificiales a determinados productores con el consiguiente peligro de conducir a acusaciones de comercio desleal y a prácticas comerciales compensatorias. Por otra parte, la menor incidencia de aranceles y de barreras no arancelarias, la tendencia de constituir acuerdos de integración inicialmente restringidos a zonas de libre comercio, sin arancel co-

mún, y la presencia de empresas transnacionales que exportan bienes con un alto contenido de insumos importados provenientes de otras filiales, apuntan a las reglas de origen como instrumento de integración y de política comercial de creciente importancia en el futuro.

7. Finalmente, cabe recalcar que la integración en el pasado tuvo logros concretos y tangibles. Un logro importante, que no cabe subestimar, es el acercamiento producido entre las autoridades económicas de los países y los agentes económicos, justamente como producto de las negociaciones y de los entendimientos comerciales. Este conocimiento recíproco, como la educación en salud, es un beneficio probablemente irreversible. Por otra parte, el éxito de numerosos proyectos conjuntos en el sector de infraestructura residió en la gran coincidencia que se dio entre los intereses de todos los países implicados y en el hecho que los acuerdos generaban costos y beneficios concretos dentro de un plazo previsible. Estos son éxitos replicables en el futuro.

8. Ya hay numerosas experiencias de países que asumen compromisos integradores múltiples. Así, México mantiene sus compromisos dentro de ALADI, suscribió un Acuerdo con Chile, se encuentra negociando otros con Venezuela, los países centroamericanos y Colombia, y simultáneamente negocia con Estados Unidos y Canadá su incorporación a la Zona de Libre Comercio. Los países de la Comunidad del Caribe mantienen compromisos entre sí, y a la vez mantienen regímenes preferenciales con la Comunidad Europea (Acuerdos de Lomé) y con Estados Unidos de América (la Iniciativa de la Cuenca del Caribe). El punto central es que los compromisos integradores latinoamericanos no son antagónicos con el establecimiento de regímenes especiales de alcance hemisférico.