



## Aviso Legal

### Artículo de divulgación

Título de la obra: La conmoción de la crisis y la busca de nuevos rumbos para la integración

Autor: Salgado, Germánico

Forma sugerida de citar: Salgado, G. (1987). La conmoción de la crisis y la busca de nuevos rumbos para la integración. *Cuadernos Americanos*, 1(1), 152-169.

Publicado en la revista: *Cuadernos Americanos*

Datos de la revista:

ISSN: 0185-156X

Nueva Época, año I, núm. 1, (enero-febrero de 1987).

Los derechos patrimoniales del artículo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto dónde se indique lo contrario, éste artículo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0 Internacional).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>  
Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Sin derivados: si remezcla, transforma o crea a partir del material con propósitos comerciales.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

## LA CONMOCION DE LA CRISIS Y LA BUSCA DE NUEVOS RUMBOS PARA LA INTEGRACION

Por *Germánico* SALGADO  
ECONOMISTA ECUATORIANO

CASI INMEDIATAMENTE después de iniciado el decenio de los años ochenta, América Latina entró en la que es probablemente la peor crisis de su historia de vida independiente. Quizás la Gran Depresión contrajo más agudamente la actividad económica —es un tema debatible que se presta a la conjetura— pero no hay ninguna duda que en esta ocasión la crisis tiene todos los visos de ser más duradera y persistente que en los años treinta. La enorme deuda externa, que de un modo u otro tendrá que pagarse, marca la diferencia.

Sobre la deuda externa de América Latina y la crisis en la que estamos se ha investigado y se ha escrito mucho. No hay necesidad de agregar unos cuantos datos y criterios más en relación con ella. Nos preocupa el efecto de la crisis sobre los empeños de integración, que se hallaban ya bastante maltrechos antes de la crisis. El efecto fue demoledor: de 1982 a 1983 las importaciones intrazonales de ALADI se redujeron en valores CIF en 37%, mientras que las importaciones de fuera de la zona cayeron todavía más pronunciadamente, en 47% para ese mismo período (INTAL, 1984, que es también la fuente de los datos que siguen). El hecho de que las importaciones intrarregionales disminuyeron menos se debe exclusivamente al funcionamiento de los mecanismos de compensación multilateral de pagos y créditos, aquellos a cuya creación tanto se opuso el Fondo Monetario Internacional en los orígenes de la ALALC. En el caso del Grupo Andino, los valores en dólares de las exportaciones intrarregionales descendieron un 56% en 1983 con respecto a 1982, disminución que es aproximadamente de ese orden en todos los países miembros. En realidad, desde 1980 el deterioro del comercio ha sido continuo (las exportaciones intrarregionales de 1980 representaron 903 millones de dólares; y las de 1983 376 millones), y la caída se aceleró en 1983.

En Centroamérica la tendencia negativa es menos marcada y en 1983 inclusive se registra una leve mejora tanto en las exportaciones como en las importaciones intrazonales, pero al igual que en el caso del Grupo Andino, la contracción comenzó varios años atrás (en 1981) y las cifras de exportaciones intrazonales de 1984 muestran una disminución de 37% con respecto a 1980.

De todos modos, por lo que se advierte, la agrupación más afectada fue el Grupo Andino. Las exportaciones intrazonales totales que habían llegado a 903 millones de dólares en 1980 bajaron gradualmente a 859 millones en 1982 para caer vertiginosamente en 1983 a 376 millones, cifra que se mantuvo casi exactamente en 1984. En éste y en los otros casos la razón de la reducción no es la baja de la demanda, aunque algo ha contribuido, sino las restricciones impuestas al intercambio por los propios países miembros infringiendo las reglas del Acuerdo de Cartagena. En una evaluación de la Junta del Acuerdo de Cartagena hecha en 1984 se dice:

el incremento de restricciones de todo orden ha sido de tal magnitud que reviste caracteres de singular gravedad, llegándose incluso a situaciones de represalia que en algunos casos han colocado en situación de discriminación a las importaciones provenientes de los países andinos frente a las importaciones provenientes de terceros países. Más aún se ha llegado al extremo de un bloqueo total del comercio entre algunos países miembros.<sup>1</sup>

Aparte de las represalias, que pueden tener otras motivaciones, la razón fundamental de las restricciones fue la de los problemas de balanza de pagos y la necesidad en que están todos los países endeudados de crearse un superávit comercial para poder servir su deuda. Similar situación enfrentaron los restantes países de ALADI y los del MCCA. Lo más grave de ese deterioro es la sensación de falta de solidaridad, irreparable en ciertos casos, que crea la imposición de la restricción cuando más se necesitaría de las exportaciones. Añádase a ello que una altísima proporción de las exportaciones impedidas consiste en productos industriales, casi todos provenientes de actividades no tradicionales de reciente establecimiento que son afectadas muy severamente por la desaparición en la práctica de mercados para los cuales no tienen alternativa. Por lógica, la crisis ha creado una circunstancia que tendría que conducir a una revalorización de los esfuerzos de integración. Es evidente la utilidad de la integración económica para las políticas de reactiva-

<sup>1</sup> INTAL, 1984, p. 96.

ción y desarrollo que América Latina tiene que poner en marcha para superar los peores efectos de la crisis. Pero, con poquísimas excepciones, la política económica actual de los países de América Latina está centrada en el llamado "ajuste", y encontrar soluciones al apremio financiero se ha convertido en el objetivo absorbente de la misma. El corto plazo es el horizonte en el que se diseña y ejecuta la política económica. Aun en esas condiciones, no obstante, la integración económica es también un recurso que podría servir, y muy eficazmente, al ajuste. Mantener o aumentar las corrientes de comercio intrarregional ayudaría a la actividad económica, y en la medida en que la expansión dé lugar a intercambios más o menos equilibrados, significará un ahorro de las divisas comprometidas en el servicio de la deuda. Aun cuando ese no fuera el caso, la existencia de sistemas de compensación de saldos y créditos recíprocos daría tiempo para restablecer el equilibrio. Con ciertas restricciones debidas a la gravedad de la situación, esa función la han cumplido dichos sistemas, tanto en ALADI como en el Grupo Andino. En este último caso, el Fondo Andino de Reservas ha mantenido una sólida posición financiera y se ha convertido en una fuente ágil de financiamiento no condicionada para atender situaciones emergentes en la balanza de pagos de los países miembros. En Centroamérica, tanto la Cámara de Compensación como el propio Banco Centroamericano de Integración han enfrentado problemas muy difíciles de compensación o financiamiento y se han visto obligados a reducir sus operaciones con el consiguiente efecto negativo para el comercio. Pero de todos modos, es inobjetable que el comercio intrarregional podría traer un alivio importante a la situación de los países, aún en el corto plazo, en el mismo contexto de las políticas de ajuste.

No obstante, ha sucedido todo lo contrario de lo que cabía esperar de acuerdo a la lógica, y en toda la Región el comercio intralatinoamericano se ha contraído como consecuencia de la imposición de restricciones que se han convertido ya en una rutina. En la ALADI, para contrarrestar el efecto de las restricciones, se ha tenido que hacer uso de instrumentos legítimos de negociación bilateral; pero en el Grupo Andino y en el MCCA, los países se han visto obligados a recurrir a concertaciones bilaterales proscritas en sus respectivos tratados de integración. De ese modo, los países han intentado, sin conseguirlo, recuperar el terreno perdido. Como es típico de la negociación bilateral, las posiciones más restrictivas van señalando el límite del comercio posible y esto significa claramente una regresión respecto del pasado.

Es un círculo vicioso que la Conferencia Económica Latinoame-

ricana de 1984 intentó romper con la Declaración de Quito y el Plan de Acción. Tenía ese fin la iniciativa del Presidente del Ecuador, Osvaldo Hurtado, de 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".<sup>3</sup> El tema fundamental era la crisis mundial y la crisis financiera de América Latina, pero la intención del Presidente Hurtado, al señalar el carácter general del problema, 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.

En el peor período de la crisis financiera se llevó a cabo un trabajo de aproximación política entre los países latinoamericanos que culminó con la Conferencia Económica Latinoamericana, celebrada en Quito en enero de 1984. Dentro del *Informe* de la CEPAL y del SELA que contenía las propuestas solicitadas, las relativas al comercio regional y 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 a restricciones al comercio intrarregional y el establecimiento de una preferencia arancelaria latinoamericana general utilizando el instrumento previsto en ALADI: recomendaban "encastrar en una disciplina multilateral las acciones bilaterales necesarias y desarrollar una actitud preferencial latinoamericana de naturaleza global".<sup>4</sup> Y entre los campos prioritarios mencionaban 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 prevalectante 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.

Como llama la atención Peña<sup>4</sup>, el *Informe* insistía en la necesidad de una coordinación central de todas las instituciones regionales especializadas y se señalaba el 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. Nos hemos referido únicamente a los relacionados con la integra-

---

<sup>3</sup> Extracto de la carta entregada por el Presidente Hurtado al Secretario Ejecutivo de la CEPAL y al Secretario Permanente del SELA, fechada el 11 de febrero de 1983.

<sup>4</sup> Félix Peña, 1984, p. 9.

<sup>4</sup> *Loc. cit.*

ción y cooperación en materia comercial por interesar directamente al tema de este trabajo.

La *Declaración* de Quito y el *Plan de Acción* retomaron las ideas de las 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 ALADI para permitir el ingreso de otros países latinoamericanos. Se pidió a esta última entidad la preparación de un proyecto de Fondo de Reservas, como el que ya existía en el Grupo Andino. En la misma línea que las propuestas de CEPAL y SELA, el *Plan de Acción* recomendaba a ALADI intensificar las negociaciones comerciales previstas en el Tratado; las representaciones se comprometieron directamente a no innovar en materia de restricciones al comercio regional, pidieron a ALADI la aprobación de una "preferencia regional latinoamericana" de tal magnitud "que pueda desviar y crear corrientes comerciales hacia América Latina y el Caribe", acordaron promover las compras estatales con mecanismos operativos que pongan en marcha las agrupaciones de integración y que puedan usar también los países que no sean miembros de ellas. Con detalle inusitado en un documento de esa clase, se indican en él las características que debe tener la preferencia 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 de bienes para diversos fines, se singularizaron los bienes de capital en el sector de generación eléctrica "que puedan presentar condiciones favorables para iniciar acciones conjuntas". Se recogieron luego las recomendaciones de CEPAL y SELA sobre intercambio compensado y acuerdos de complementación económica. Finalmente, entre los temas de interés para este trabajo, el *Plan de Acción* se ocupa en sendas secciones de la Seguridad Alimentaria Regional —de cuyo programa se hace responsable a un Comité de Acción del SELA— de cooperación energética —con OLADE como eje—, y de los servicios, tema sobre el cual la preocupación predominante era llegar a una posición conjunta en las difíciles negociaciones internacionales próximas, en las cuales los servicios serían asunto fundamental.

En resumen, la *Declaración* de Quito y el *Plan de Acción*, y especialmente este último, son documentos importantes sobre los cuales era útil detenerse y estudiar con algún detenimiento. Es imposible anticipar si el *Plan de Acción* será realmente una orienta-

ción para las decisiones. Han transcurrido ya dos años y las realizaciones son todavía muy parciales y existe el riesgo de que no suceda mucho más en el futuro. Pero puede no ser así y hay indicios de que la Conferencia y estos documentos sirvieron para reavivar el ánimo de avanzar juntos, que puede comenzar a dar frutos. Antes del término de este trabajo se hará referencia a esta esperanza, que anhelamos sea fundada.

Aparte de esta posible influencia, la *Declaración de Quito* y el *Plan de Acción* resultan útiles para destacar ciertos temas que son muy característicos del pensamiento actual sobre la integración y la cooperación. En síntesis, éstos son:

10. *Generalidad*: Mientras sea posible, ciertos mecanismos de los esquemas de integración deben estar abiertos a la adhesión de otros países latinoamericanos y del Caribe. Evidentemente esa adhesión implica relaciones distintas a las típicas de las fórmulas de integración.
20. *Selectividad*: Hay una preferencia por profundizar en la integración de sectores específicos, en lugar de la tendencia anterior hacia una perspectiva global. El caso de los bienes de capital y el sector energético es digno de destacarse.
30. *El Estado y su capacidad de compra como agente integrador*: Esta preferencia significa en el fondo sustituir el juego del mecanismo de mercado en algunos sectores claves y avanzar en ellos por decisiones primariamente políticas, lo que no supone que los precios no sean tomados en cuenta luego de las correcciones necesarias. Esos sectores claves coinciden, en general, con los criterios de selectividad antes señalados.
40. *Prescindencia de requisitos formales propios de los esquemas ortodoxos de integración*: Los rumbos por los que se quiere dirigir el proceso de integración encajan cada vez menos con las fórmulas tradicionales. Se trata de políticas *ad hoc* condicionadas por las circunstancias y basadas en un criterio abierto sobre lo útil y viable. Por primera vez en un documento de la solemnidad de la *Declaración de Quito* y el *Plan de Acción* no se menciona el "mercado común latinoamericano", lo que es un síntoma de esta actitud reacia a los estereotipos. No hay tampoco referencias a las omisiones del MCCA y el Grupo Andino en el cumplimiento de los requisitos originales de las respectivas fórmulas.

Estas características de la concepción de integración que tienden a predominar se reflejan claramente en los textos que comentamos.



Adviértase que no tiene en apariencia el mismo peso la condición de reciprocidad o equilibrio en el disfrute de los beneficios que ha sido de tanta importancia en los conflictos de las agrupaciones de integración latinoamericanas. La preocupación está presente y eso se advierte en el énfasis sobre aquellas modalidades de expansión del comercio que entrañan reciprocidad, como el intercambio compensado. El párrafo introductorio del *Plan de Acción* se ocupa también del tema y es tan cuidadoso el balance de su redacción que se percibe la delicadeza del problema que está detrás de las palabras:

El Plan de acción que aparece a continuación, en lo que se refiere a la cooperación intrarregional, constituye un conjunto equilibrado de compromisos y medidas, tanto en su formulación como en su aplicación práctica, y es concordante con el tratamiento diferencial en función del grado de desarrollo económico de los países y tiene el propósito de fortalecer la cooperación y el desarrollo de la Región.<sup>5</sup>

Félix Peña cree ver un mensaje planteado en términos de "te daré esto si me das aquéllo" y expresa su desazón ante una actitud que considera anacrónica: "En mi opinión refleja una concepción de la diplomacia económica multilateral latinoamericana que predominó durante mucho tiempo, que explica tantos fracasos y que ya debería estar superada".<sup>6</sup>

En nuestra opinión, no ha sido superada ni podía serlo dada la heterogeneidad creciente de los países de la región. No obstante, y a pesar del texto de la Introducción citada, tanto en la *Declaración* como en el *Plan de Acción* el tema de la reciprocidad y el equilibrio tiene un lugar mucho más discreto que en otros documentos políticos sobre la integración latinoamericana. La razón está probablemente en que el modelo de integración que al parecer se configura actualmente es en sí menos concentrador de beneficios que el resultante del énfasis comercial del pasado con sus instrumentos automáticos. Como se dijo, algunos de los instrumentos que ahora se consideran tienden en sí al equilibrio, como el intercambio compensado. Por lo demás, al tratarse de acciones selectivas sobre sectores limitados que utilizan instrumentos discrecionales, como por ejemplo decisiones de compra de Estado, los problemas distributivos podrán ser más manejables, inclusive prevenibles, que en el caso de la integración ortodoxa.

Los juicios y ponderaciones anteriores sobre el texto de los do-

<sup>5</sup> "Declaración de Quito y Plan de Acción", Conferencia Económica Latinoamericana, Quito, Ecuador, 1984, p. 15.

<sup>6</sup> Félix Peña, *op. cit.*, p. 18.

cumentos de la Conferencia Económica Latinoamericana de 1984, tienen su justificación en que de los mismos parece emerger una especie de patrón de la integración que la región considera conveniente y viable, al menos mientras dure la crisis financiera de América Latina y quizás aún más allá del fin de la misma.

Es evidente que en la América Latina de hoy se cuestionan los viejos conceptos sobre la integración económica, y hay un intento de buscar nuevos rumbos para descender desde la abstracción al plano de las políticas de integración aplicables a situaciones reales. Las nuevas ideas se manifiestan todavía a medias en documentos como la *Declaración de Quito* y el *Plan de Acción*, y al parecer no han encontrado aún el camino para orientar mejor e inspirar soluciones a los empeños de integración de la región, ninguna de las cuales responde hoy a las urgentes necesidades de ésta en un período como el actual de crisis y de incertidumbre. No obstante, hay expectativas sobre un cambio positivo y ellas se deben especialmente a la actitud de algunos de los países mayores de América Latina, que quizás por primera vez exploran con real interés las posibilidades de integración que ofrece la región.

La ALADI desperdició los primeros años del decenio de los ochenta en una fatigosa e interminable negociación del llamado "patrimonio histórico", es decir, la renegociación de las concesiones en lista nacional hechas en la vieja ALALC. Ha empleado tres años en esa tarea relacionada con unas concesiones que no representan sino del 3 al 4% del intercambio intrazonal. Era importante preservar tanto como fuese posible de esas concesiones, pero no se justificaba concentrarse en ellas cuando la crisis financiera que entretanto explotó demandaba acciones urgentes en otros frentes. Enseguida la ALADI pasó a definir los niveles de preferencia arancelaria regional y las nóminas de apertura de mercado para los países de menor desarrollo relativo. En los dos casos, como ya se ha comentado, los modestos resultados alcanzados parecían indicar que el antiguo espíritu se mantenía y no cabía esperar cambios de trascendencia en relación al pasado. En todos estos años los únicos hechos reveladores de apertura y dinamismo fueron los acuerdos de alcance parcial suscritos entre Uruguay y Argentina (CAUCE) y Uruguay y Brasil (PEC). En los dos casos, Uruguay encontró una actitud positiva en las negociaciones y éstas constituyen una nueva e importante base para su futuro económico.

El rumbo de ALADI podría, no obstante, cambiar en el futuro próximo, si bien no espectacularmente por lo menos sí de modo significativo. Desde principios de 1985 entró en preparación una iniciativa de negociación que es de interés. Es la llamada Rueda

Regional de negociaciones que debe comenzar formalmente este año y prolongarse aproximadamente dos o tres años más. El trabajo preparatorio se inició en marzo de 1985 y desde entonces se ha elaborado un rico material de estadísticas de comercio que debe alertar a cada país sobre todas sus posibilidades. La agenda de la RRN se fijó ya en abril de este año y luego de otras reuniones previas las negociaciones están a punto de abrirse. Estas comprometerán prácticamente todos los instrumentos de que dispone ALADI: acuerdos de alcance parcial, preferencia arancelaria regional, listas de excepciones, eliminación multilateral de restricciones no arancelarias, acuerdos de complementación y cooperación, cooperación monetaria y financiera y sistemas de apoyo a los países de menor desarrollo relativo. En ella se espera llegar a la aprobación de regulaciones para utilizar otros instrumentos como el intercambio compensado, compras de Estado, comercio de productos básicos y otros asuntos.

En suma, la RRN es una negociación muy importante. Resulta vital para el funcionamiento de ALADI y pone a prueba esa "capacidad de respuesta" a que aludía la carta del Presidente Hurtado del Ecuador y que parece haberse movilizado en esta ocasión que, dada la coyuntura, resulta una oportunidad única.

El Mercado Común Centroamericano continuó con su rápido deterioro económico y enfrentado a dificultades realmente graves. Sin embargo, como ha sucedido ya en el pasado, dio muestras de una extraordinaria voluntad de mantener la unión pese a todos los problemas económicos y políticos. Una de esas manifestaciones fue la aprobación de un nuevo arancel externo común, uno de los instrumentos más difíciles de negociar en una integración, como lo prueban las vicisitudes del Grupo Andino. El Arancel, en agenda desde 1975, se puso en vigencia el 10. de enero de 1986. Es un instrumento de estructura moderna y coherente. Fue aprobado por todos los miembros, excepto Honduras, que se mantiene todavía marginada de casi todos los asuntos que atañen al Mercado Común.

La otra manifestación de presencia y de una voluntad de acción solidaria fue la firma del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y los miembros del MCCA, esta vez inclusive Honduras y Panamá. El diálogo que llevó a la firma de este Acuerdo comenzó en 1984, estrechamente vinculado a las gestiones políticas entabladas entre los países centroamericanos, la CEE y el Grupo de Contadora. Los días 11 y 12 de noviembre de 1985 culminó con éxito la negociación de este Acuerdo en Luxemburgo, en la Segunda Conferencia sobre el Diálogo Político y la Cooperación Económica entre los países de la CEE, los países centroamericanos

(incluido Panamá) y el Grupo de Contadora. Es también digno de destacarse que las tensiones políticas por cuya causa se organizaban estas Conferencias no hayan perjudicado una negociación tan delicada como la que entonces debe haber tenido lugar.

Lo anterior indica, además, que la vida institucional del MCCA se ha desenvuelto con relativa normalidad pese al estado de conflicto latente entre algunos de sus miembros. SIECA, la Secretaría, trabaja regularmente. Con ocasión de las negociaciones con la CEE se reunió, por primera vez desde 1968 luego del conflicto de Honduras-El Salvador, el Consejo Económico Centroamericano, órgano superior de esta agrupación. Anteriormente habían funcionado casi normalmente con órganos *ad hoc*, como el Foro de Ministros Responsables de la Integración Económica. No han sido raras tampoco, pese a todo, las reuniones de jefes de Estado que así han mostrado la decisión de mantener su esfuerzo de integración a pesar de todos los problemas.

La frase anterior es hoy más que nunca aplicable a la situación de la integración centroamericana. Los problemas políticos y las tensiones entre los Estados son los elementos dramáticos de una situación que se deteriora rápidamente, inclusive en relación con la situación económica, lo que naturalmente ha afectado al proceso de integración en el que continúan los incumplimientos y el recurso a soluciones bilaterales de emergencia. Las exportaciones intrarregionales descendieron en valor en los años 1984 y 1985, en este último en forma drástica. El descenso acumulado de ese año con respecto a 1983 es de más del 25 por ciento<sup>7</sup> y el valor de exportaciones de 1985 alcanzó apenas las cifras de 1975. Como ya se indicó, las exportaciones han descendido ininterrumpidamente desde el valor alcanzado en 1980. A diferencia de años anteriores, cuando entre los países centroamericanos se presentó alguna excepción a la contracción del comercio regional, en 1985 todos los miembros del MCCA sufren reducciones de las exportaciones, algunas tan severas como las de Nicaragua y Honduras (43 por ciento y 38 por ciento respecto a 1983, respectivamente). Internamente hay cambios notorios en la posición de los diferentes países en la estructura del intercambio. El comercio de Nicaragua se halla en un nivel muy bajo por la acumulación de saldos deudores, y El Salvador, que era un exportador importante, ha perdido esa calidad en los últimos años. Guatemala se ha convertido en el lugar de origen de la mayor parte de las exportaciones intrarregionales.

Todas esas modificaciones internas se han traducido en un agu-

<sup>7</sup> Datos proporcionados por el Instituto para la Integración Latinoamericana (INTAL). Información inédita.

dizamiento de los desequilibrios del intercambio dentro de la zona. La Cámara de Compensaciones ha canalizado en los dos últimos años (1984-1985) el 69 por ciento del valor del comercio intrarregional; el aumento de las transacciones no amparadas por la Cámara refleja la imposibilidad de atender los pagos de los saldos en que han incurrido varios bancos centrales. Hasta 1978 la Cámara atendió sin problemas las necesidades del comercio. Por esa época comenzaron los problemas de algunos países y desde 1980 aparecieron saldos no cubiertos cuyo monto ha crecido desde entonces. Nicaragua, por razones obvias, es el país con el mayor monto de obligaciones pendientes.

El Banco Centroamericano de Integración ha sufrido también como consecuencia de su creciente cartera vencida, lo que lo ha llevado a reducir sus operaciones. Según datos del INTAL, en el ejercicio 1985-1986 el monto total de préstamos aprobados llegó a 101 millones de pesos centroamericanos (equivalentes a dólares), mientras en los ejercicios 1979-1980 y 1980-1981 dicho monto alcanzó 169 y 188 millones respectivamente. El BCIE encuentra cada vez más dificultades en conseguir recursos externos que le permitan al menos sostener su nivel de operaciones.

Como se advierte, es un panorama sombrío cuyas raíces rebasan el campo de lo económico, y que no va a encontrar soluciones en él mientras las tensiones políticas no se hayan apaciguado. No obstante, el MCCA sigue en pie, aun cuando sea formalmente, y encuentra inclusive arrestos para aprobar un arancel externo común que, con mucha probabilidad, se aplicará con mayor o menor fidelidad porque les conviene a todos. Evidentemente hay un impulso hacia la unión que es más vigoroso que en otras latitudes de América, quizás porque es más necesario. Hay que compartir las palabras de Carlos Manuel Castillo cuando dice:

Habrán reacciones escépticas respecto a la posibilidad de dar nuevos impulsos a la integración de Centroamérica. Algunos piensan que se encuentra agotada; otros prefieren ver a los países insertos separadamente en la economía mundial, en tanto que otros más no conciben que la cooperación económica pueda subsistir en medio de las tensiones políticas. A todos respondemos que la causa de la cooperación centroamericana tiene la fuerza de la necesidad... El imperio de la necesidad también nos enseña a separar la empresa económica de la política. A tal grado, que ni las diferencias ideológicas ni la diversidad de sistemas ha sido capaz de detener el desenvolvimiento de la integración.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Cit. en SIECA "Situación del Mercado Común Centroamericano", en

La situación actual del Grupo Andino es menos dramática e inquietante que la del Mercado Común Centroamericano, pero sin duda, es más frustrante que la de éste. Las circunstancias son más "normales" en el Grupo Andino y la crisis económica, quizás con alguna excepción, ha tenido un efecto menor en los países que lo constituyen. Sin embargo, la impresión de estancamiento es tanto más notoria cuanto más se advierte el esfuerzo por encontrar una salida al conflicto interno de intereses que se hallan en torno al proceso de integración.

En páginas anteriores se ha afirmado que el modelo andino resultaba casi un paradigma del pensamiento "estructuralista" sobre la integración económica, y se decía, con más o menos matices, que sus problemas actuales derivaban de:

- a) Conflictos de intereses resultantes de la distinta capacidad (o poder) que tienen los países miembros para aprovechar la integración. La heterogeneidad en ese sentido significa distintas preferencias en cuanto a instrumentos (liberalización del comercio frente a programación), y en cuanto al conflicto que se plantea implica un desacuerdo fundamental respecto a la fórmula.
- b) Influencias de escuelas de pensamiento o ideologías adversas a la integración regional como alternativa al mercado mundial. Aun sin tomar en cuenta las tesis extremas, basta con la existencia de posiciones ambiguas o ambivalentes para erigir graves obstáculos a la marcha del proceso.
- c) Los rigores de una situación crítica de excesiva severidad que obliga a vivir en función del corto o cortísimo plazo, en un horizonte en el que obviamente la integración no puede desenvolverse con el dinamismo necesario para mantener las motivaciones a la misma.

Son éstas tres causas de conflicto que resultan también modélicas de esta concepción de la integración económica que surge de la experiencia de países subdesarrollados periféricos con economías mixtas. Ni en el caso de la ALADI, ni en el del Mercado Común Centroamericano, el conflicto tiene esos orígenes: en el primero, porque el sistema es tan flexible que cada país miembro lo puede usar a su antojo dentro de las opciones que le abre su capacidad de negociación; en el segundo, porque en él no está realmente en cuestión la fórmula, la modalidad de integración, sino la misma

capacidad de los miembros para construir sociedades verdaderamente democráticas, con un grado suficiente de tolerancia para permitir la convivencia propicia y creadora. La fórmula puede tener defectos, pero ellos están en un segundo plano frente a los problemas políticos.

Por esa razón, en estos dos últimos casos ha interesado al menos mencionar lo que esos intentos habían logrado y lo que habían dejado de hacer, como por ejemplo, la importancia de ciertas negociaciones o la motivación que demostraba el hecho de haber aprobado un instrumento como el arancel externo común. En la fase actual del Grupo Andino, en cambio, son mucho menos significativas las realizaciones, por lo demás modestas, y mucho más la pugna por modificar el modelo de integración y los cambios en él resultan del compromiso entre las partes.

El Grupo Andino, por supuesto, comparte las desventuras de la ALADI y del MCCA como consecuencia de la crisis. Antes se citaron las cifras que indicaban una contracción de las exportaciones intragrupo que iba hasta 1983. El descenso ha continuado en 1984 y seguramente en 1985, aun cuando no se disponga de datos para confirmarlo. A pesar de recurrir a acuerdos bilaterales para resolver conflictos de comercio y mantener un mínimo de intercambio, los incumplimientos continúan, exacerbados por las variaciones violentas que experimentan los tipos de cambio reales entre los países y las disputas sobre la aplicación de cláusulas de salvaguardia. El Tribunal Andino de Justicia comenzó ya a actuar. Existe a estas alturas un fallo del Tribunal y en este momento hay ya demandas y posibilidades de intervención.

El sistema institucional del Acuerdo ha seguido funcionando también sin problemas mayores. En el terreno económico, la Junta, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Andino de Reservas son entidades eficientes y motivadas. Tanto la CAF como el FAR (Fondo Andino de Reservas) tienen recursos y han prestado ayuda oportuna a los países que estaban en situaciones de emergencia. En diciembre de 1984, el FAR creó el "peso andino", para ser utilizado como medio de pago entre Bancos Centrales, lo que puede ser un antecedente para ALADI, que estudia las posibilidades de dar un paso similar.

En suma, sin extenderse más al respecto, podría decirse que, aparte de los temas fundamentales de construcción del mercado integrado, donde está el *impasse*, el funcionamiento de los restantes mecanismos del Grupo Andino es satisfactorio, y es digno de destacar que lleva a cabo proyectos que pueden ser de mucha utilidad para la cooperación. Un ejemplo son los Programas Andinos

de Desarrollo Tecnológico, que representan una acción imaginativa y creadora en un campo vital para el desarrollo.

Sin embargo el Grupo Andino como sistema de integración de mercados y producción está hoy en el mismo sitio que hace varios años, si no ha retrocedido como producto del desgaste. No se consiguió aprobar el Arancel Externo Común y los pocos Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial existentes han sido prácticamente relegados al olvido, junto con el instrumento que tan característico fue de la concepción andina de integración económica.

El obstáculo es ahora la discusión del Protocolo de reforma del Acuerdo. Se discute lo que es en la práctica una tercera versión,<sup>9</sup> y a ella haremos referencia en los breves comentarios que siguen, los que se ocupan tan sólo de los asuntos que resultan fundamentales si se parte del enfoque de problemas o conflictos que antes hemos mencionado. A estos conflictos debe dar una respuesta la reforma si ella ha de ser efectiva.

- a) Conflictos de intereses resultantes de la heterogeneidad en cuanto a la capacidad para aprovechar la integración. El Grupo Andino es muy heterogéneo, y para estar en condiciones de compensar ese rasgo en una integración que se deseaba fuese profunda, hacían falta instrumentos excepcionalmente poderosos, como lo eran en teoría los programas industriales (PSDI). El Protocolo mantiene los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y añade otras dos modalidades de programación: los Convenios de Complementación Industrial y los Proyectos de Integración Industrial. El conjunto es, no obstante, débil; va a carecer probablemente de ciertas herramientas que tenían los PSDI, como el apoyo de una liberalización arancelaria discriminatoria a favor de quien tenía la asignación, el llamado "compromiso de no alentar" producciones, y sin ellas no es mucho lo que se puede hacer. La consecuencia creo que es bastante clara: si se aprobara un Protocolo con ese sesgo, habría que esperar graves conflictos distributivos en un plazo relativamente breve, por la función absolutamente preeminente que entonces tendría la liberalización arancelaria y el comercio. Es probable, no obstante, que no se apruebe un texto semejante, porque se puede pensar que no interesará a la mayoría esa estructura de instrumentos, que no conviene cuando se es más débil que otro u otros dentro de la misma agrupación de integración, y ése es el caso de la mayoría de los miembros. La alterna-

<sup>9</sup> Comisión del Acuerdo de Cartagena, Cuadragésimo segundo período de sesiones ordinarias, Acta Final, Lima, 12 a 16 de mayo de 1986.



- tiva sería aceptar el debilitamiento de la programación, con un debilitamiento paralelo de la liberalización arancelaria. Se estaría entonces en presencia de otra modalidad de integración.
- b) Problemas de coherencia de fines o medios provocados por influencias ideológicas contrarias al modelo original. Uno de esos problemas de coherencia ha sido señalado ya en el acápite anterior: desequilibrar los instrumentos y dar preeminencia a la liberalización amplia y rápida del comercio. Las consecuencias han sido discutidas ya y caben las mismas alternativas. Pero más bien que en la discusión del Protocolo, dichas incoherencias aparecerán en las decisiones de aplicación del Acuerdo, *v.g.* derogación de la Decisión 24, nivel del Arancel Externo Común, etcétera. Posiciones ideológicamente determinadas en contra del pensamiento original del Acuerdo que, o dan lugar al compromiso, y en ese caso cambia el modelo junto con todas las consecuencias, o provocan un conflicto abierto, y en ese caso hay que elegir entre el pluralismo o la viabilidad de la fórmula. Es nuestra impresión que las ideas incorporadas al proyecto de Protocolo tarde o temprano llevarían a un conflicto de esa clase.
- c) Las deformaciones que podría traer una excesiva preocupación coyuntural. Creo que es el mayor defecto y peligro de las ideas que hoy se discuten alrededor del Protocolo. Las reformas están sobre todo centradas en la coyuntura, y aun cuando se puede limitar el período de aplicación a lo estrictamente necesario, la tendencia es siempre que lo provisional se convierta en definitivo. Se incluyen varios arbitrios de carácter coyuntural: los acuerdos de ordenamiento del mercado, la lista de comercio administrado que se propone insertar, el sesgo bilateral como recurso emergente; todo ello tiñe al Protocolo de un prejuicio coyuntural que habría que compensar con una vigencia temporal tan atada como sea posible a un sistema de evaluación periódica o algo equivalente.

Aun cuando esta discusión no toca sino algunos de los aspectos comprendidos en la reforma del Acuerdo de Cartagena, creemos que son las esenciales y que de la solución que se les dé depende en gran medida la suerte de este empeño de integración. Las soluciones que aparecen tanto en el Protocolo como en su discusión en la Comisión provocan una impresión de superficialidad; parece como si se tratara de mantener la globalidad del Acuerdo al precio de perder en profundidad. Creemos que es preferible lo contrario: profundizar limitando el campo de acción, ya que no es

viable combinar, como quería el Acuerdo de Cartagena, globalidad con profundidad.

Si hubiéramos debido terminar en este punto el examen de la integración y la cooperación económica latinoamericana, habría sido inevitable dejar una nota de preocupación. Ante una coyuntura de crisis tan seria como la presente, lo hecho es, sin duda, enteramente insuficiente. La CEPAL, en una publicación reciente<sup>10</sup> revisó el grado de cumplimiento de los compromisos del Plan de Acción de Quito sobre Integración Regional. Los resultados son muy poco alentadores: los compromisos cumplidos frecuentemente han sido disminuidos en su importancia con una cortedad de miras que no es propicia al optimismo.

La nota de preocupación puede, no obstante, ser reemplazada por un cierto optimismo al estudiar la primera información sobre los documentos firmados durante la reciente visita (en julio de 1986) del Presidente Sarney de Brasil al Presidente de la Argentina, Raúl Alfonsín. Se trata de un Acta y doce Protocolos anexos. El Acta se titula "Acta para la Integración de Argentina y Brasil" y los doce protocolos se refieren a una serie de proyectos de integración o cooperación cuyo contenido es realmente importante no sólo por su substancia sino por el espíritu abierto con que se encaran los compromisos y la precisión con que se establecen las pautas para la realización de los mismos.

El Acta empieza con una frase de corte orteguiano: "Convencidos: De la necesidad de convocar a sus pueblos en el esfuerzo de recorrer una trayectoria común de crecimiento y modernización que les permita superar los obstáculos de hoy y enfrentar los desafíos del siglo XXI. De la necesidad de encontrar soluciones innovadoras que superen los modelos tradicionalmente aplicados". Y contra lo que se podía esperar de documentos de esa clase, negociados hasta la última palabra, los protocolos dan ciertamente razón a la frase final de los párrafos citados: en conjunto constituyen un modelo de integración heterodoxo y, lo que es más importante, creemos que muy adecuado a las necesidades más urgentes de los dos países. Forman parte de un Programa que se califica con términos que resultarán familiares a los latinoamericanos conocedores de las primeras épocas de la CEPAL: éste será gradual, flexible e incluirá en cada etapa un conjunto reducido de proyectos integrados, "previniéndose inclusive la armonización sistemática de políticas" y, lo que realmente sorprende en un documento político, se hace una directa mención a la inconveniencia de una especialización "inter-industrial". Es una nota de carácter académico interesante e inusitada, pero que demuestra el cuidado y la seriedad con que se quieren

fijar las reglas de juego de la integración. El texto en cuestión dice "El Programa será equilibrado en el sentido de que no debe inducir a una especialización de la economía en sectores específicos; que debe estimular la integración intrasectorial; que debe buscar un equilibrio progresivo, cuantitativo y cualitativo por grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio". Es una de las mejores y más funcionales definiciones de "reciprocidad" que cabe imaginar.

La materia de los Protocolos sorprende también por los criterios de selectividad usados. Los principales, en nuestra opinión, son los siguientes: *Bienes de capital* (No. 1), que se llevará a cabo mediante un "Proyecto Integrado para la producción, el comercio y el desarrollo tecnológico de los bienes de capital" listados en un anexo. A partir de esa lista, a la que se agregarán productos, se iría creando una verdadera "unión aduanera" para los bienes de capital de los dos países, se liberaría totalmente el intercambio, y se "nivelaría y mantendría el margen de protección total en relación a terceros", vale decir, un arancel externo común. Se establecerían mecanismos prácticamente automáticos para reducir y eliminar los desequilibrios en el intercambio, con una precisión que Raúl Prebisch habría aplaudido cuando en 1954 pensaba en un mecanismo automático para asegurar la "reciprocidad", característica que él consideraba esencial para la estabilidad del mercado regional. Como podría esperarse, el Protocolo se refiere a las compras de Estado de bienes de capital, las licitaciones públicas y otras decisiones de carácter público, como los instrumentos básicos de la integración en ese sector. Otros Protocolos se refieren al abastecimiento de trigo (No. 2), *expansión del comercio* (No. 4), *empresas binacionales* (No. 5), *creación de un fondo de inversiones* (No. 7), *energía* (No. 8), *biotecnología* (No. 9), *cooperación aeronáutica* (No. 12), que incluye la fabricación conjunta de aviones.

Por lo pronto, cabe dejar constancia de una sorprendente complacencia por el significado de esta acción. Falta, por cierto, perspectiva para evaluar correctamente este paso de los dos países, pero dos comentarios son pertinentes al respecto:

- 1) Una integración argentino-brasileña que realmente funcione significaría un estímulo vital para toda la integración latinoamericana. Por muy diversas razones, las otras agrupaciones tendrían que seguir el ejemplo, lo que significaría un cambio importantísimo en ALADI y un verdadero acicate para terminar con la parálisis del Grupo Andino. No hacerlo puede significar aumentar el retraso y volverlo definitivo.

- 2) La concepción de integración que sustenta este programa representa una renovación del pensamiento latinoamericano sobre integración. Muy apropiadamente, esa concepción revitaliza y actualiza el primer pensamiento de Prebisch y la CEPAL sobre la modalidad de integración que convenía a la América Latina. Todos los elementos de entonces aparecen ahora: gradualismo, concentración en sectores de prioridad y específicamente en bienes de capital, preservación a toda costa de la reciprocidad y el equilibrio en la distribución de beneficios y costos de la integración. El aporte moderno aparece en la función asignada al Estado como agente directo de integración, la prioridad de la ciencia y la tecnología y la audacia misma de la concepción total, impensable hace más de treinta años.