

RENOVACIÓN DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL

AUGUSTO ANINAT DEL SOLAR *

INTRODUCCIÓN

Diversos hechos hacen pensar a agentes políticos, económicos y sociales que la integración económica regional parece estar nuevamente de moda. Cambios en el contexto internacional, regional y doméstico en los variados planos de las relaciones internacionales influyen sobre dicha convicción. Al mismo tiempo, los expertos se preguntan si esta nueva fuerza corresponderá a una corriente renovada o no es más que una simple repetición del viejo mito que después de haberse instalado en la región a partir de los años sesenta, no ha logrado convertirse en un proyecto que haya alterado el tradicional patrón de asignación de los recursos respecto al exterior ni las decisiones de carácter político internacional regional.

El presente artículo es un intento preliminar y modesto de racionalización de diversos hechos y acciones que hoy en día parecen sostener un cambio en el proceso de relaciones económicas regionales.

Para una mejor presentación analítica de las ideas centrales se presentan tres secciones:

* El autor es economista, de nacionalidad chilena y con una amplia experiencia en los temas de la integración económica regional y el comercio internacional. En la actualidad es embajador del gobierno chileno y director de relaciones económicas internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Las opiniones vertidas en el presente artículo son estrictamente personales y en nada comprometen al gobierno ni a las instituciones en las que se desempeña el autor.

Una primera donde se describen las principales características de este proceso en el marco regional de las últimas décadas. Una segunda donde se realiza un análisis de los elementos básicos que comprende la integración (denominados idearios) en los planos político, económico y socio cultural y por medio de los cuales se busca apreciar cuáles son los cambios significativos que se introducen en la actualidad de los años noventa respecto a las décadas anteriores. Finalmente, en una sección tercera se plantean algunas interrogantes del proceso actual.

Como un anexo se acompañan algunos cuadros estadísticos y otras informaciones relevantes.

I. LAS CARACTERÍSTICAS CENTRALES DEL CONCEPTO DE INTEGRACIÓN

La integración regional se puede definir como un proceso por el cual un conjunto de países con algunos rasgos comunes decide llevar a cabo acciones que comportan un tratamiento discriminatorio y diferencial respecto a otros países. Diversos vocablos tienden a ser utilizados en la literatura pertinente, yendo desde la mera cooperación casual entre los individuos hasta la idea de la unificación de todos los países del planeta. Sin embargo, la idea central es la de la discriminación, aunque el sujeto que la ejerce pueda ser, además de un grupo de países, regiones o provincias de uno o varios de ellos (concepto de integración nacional).

La idea de la discriminación permite distinguir conceptualmente entre la integración regional y la del planeta. Desde hace algún tiempo los países del mundo se están incorporando a un cierto proceso de integración mundial sustentado en la caída de la protección económica y natural en función de nuevas políticas nacionales (unilaterales) y mundiales (multilateralismo: GATT) y del avance científico y tecnológico, así como del acercamiento político social y cultural entre muchos de ellos dentro de un marco de crecimiento del comercio mundial y de un periodo de mayor paz y progreso (ausencia de guerras mundiales). Así, el viejo concepto de la nación-Estado-país del siglo XIX parece modificarse hacia un concepto diferente de unidades más amplias e interconectadas.

El grado o la intensidad de la integración se debe diferenciar de la extensión, idea esta última que se refiere al alcance de su aplicación

territorial (nacional, subregional, regional, mundial). Los grados de integración se definen según la intensidad de los compromisos o de acuerdo con la discriminación entre los agentes concurrentes. La cooperación entre países es una tarea que no se puede discutir, es inherente a la convivencia internacional. Sin embargo, esta modalidad no conlleva mayores obligaciones para las políticas públicas ni para el instrumental de ellas, ni comporta preferencias entre agentes; para su mantenimiento sólo requiere de beneficios permanentes para las partes involucradas. Por lo tanto, es considerada, en general, como una relación inestable y como un grado muy bajo de integración. En el plano económico es posible apreciar el grado de integración distinguiendo entre los mayores y menores acuerdos en el mercado de los bienes (zona de preferencias económicas, zona de libre comercio, unión aduanera); la integración en el mercado de los servicios y de los factores, para la cual se pueden asimilar las mismas categorías anteriores y donde se origina la expresión de mercado común, grado que incluye la unión aduanera más una cierta movilidad de los factores productivos; la integración de las políticas económicas, que busca no sólo la inexistencia de ajustes de frontera (aranceles) sino también un tratamiento idéntico en cualquier punto de la región a un agente local, lo que equivale a una ausencia más completa de discriminación económica entre los agentes de la región y una más idéntica respecto a terceros (concepto de comunidad); y la integración total, que queda definida por la meta de la unificación. Tanto en el campo político como en el social y el cultural, los grados o niveles de compromisos a distinguir han sido menos tratados y se relacionan con las diferentes combinaciones que se pueden llevar a la práctica en el campo de la mayor o menor permanencia del concepto de país (derechos de los ciudadanos y relación con las instituciones correspondientes); este concepto se relacionaría más directamente con las cesiones de soberanías desde las instituciones nacionales a las regionales y con la pertenencia a unidades culturales.

El conjunto a integrar, como todo conjunto, implica la existencia de elementos de unión que le otorguen una base de sustentación propia. La experiencia indica que dicha cohesión se funda en aspectos permanentes tales como una cierta cercanía geográfica, similitudes económicas, así como también afinidades políticas, sociales y culturales.

Los políticos, economistas y científicos sociales han desarrollado a través del tiempo diversos argumentos a favor de la integración. Entre

los no económicos destacan los referentes a las ventajas políticas y sociales derivadas de la aglomeración y el consecuente mayor poder de negociación y participación sobre la base de una determinada visión del mundo y de su funcionamiento.

Entre los económicos se han desarrollado argumentos tales como los conceptos de creación y desviación de comercio, las economías de escalas, el aumento de la competencia, la industria incipiente, los términos del intercambio y la tarifa óptima. Sin embargo, conviene destacar que los economistas, desde la perspectiva del estado de su arte, no logran justificar plenamente la integración económica. Para ellos existe todavía un acalorado debate entre los partidarios del comercio libre y los del proteccionismo, y la integración se concibe sólo como una solución de “segunda mejor”. Para justificar estos esquemas se deben encontrar fundamentos extraeconómicos, y los más frecuentes se basan en la adaptación de la teoría a los países en desarrollo —aunque en la práctica han tendido a dar mejores resultado en los países desarrollados— así como en la consideración de la industria como un bien público. También es destacable el enfoque empírico de los economistas que al no poder justificar estos procesos estiman que los costos económicos netos deben ser más que compensados por beneficios de tipo no económico. Detrás de esta concepción está el hecho de que la valoración del bienestar de una sociedad es un fenómeno que debe comprender concepciones que están más allá del mero plano de la economía. Así, el proceso de la integración regional se debe considerar, con mayor propiedad, como un fenómeno político, económico y social.

La integración de nuestra región se ha fundamentado en un conjunto argumental de tipo pragmático, correspondiente a los diversos planos anteriores. En efecto, en el campo político es frecuente encontrar los siguientes argumentos: constituye un medio para atenuar sustancialmente nuestras tensiones locales e internacionales; responde a la tendencia hacia la organización del mundo en grandes bloques o espacios y su relación con el ejercicio y la adquisición de mayor poder; es funcional a la mayor atracción recíproca de algunas subregiones entre países o grupos de países vecinos; ayuda a preservar la identidad cultural; etcétera.

Por otro lado, en el área económica los fundamentos regionales se nutren de diversas valoraciones: la necesidad de la industrialización —en virtud de conceptos tales como el aprendizaje y la adquisición

de experiencia y sus efectos sobre la dotación de ventajas comparativas—; la mejora de los términos del intercambio; el aprovechamiento de las economías de escala por los países más pequeños y el necesario proceso científico tecnológico y educativo asociado a la expansión del sector industrial. Todos éstos se complementan, a su vez, con los argumentos más universales que ha desarrollado el avance de la economía.

No se puede negar que la integración regional trasciende el mero plano económico para encontrar sus raíces más profundas en el campo político-social. A los economistas les cabe, no obstante, el papel de otorgarle una racionalidad económica a los proyectos, tratando de valorar los aportes políticos-sociales y minimizar las posibles irracionalidades económicas. No debe olvidarse que en el contexto actual de la región los problemas económicos han adquirido una gran importancia y los economistas en general una mayor relevancia política.

La integración parece ser un permanente sueño de la región, proyecto con el cual no se puede estar en desacuerdo. La idea cuenta con la amplia aceptación de la sociedad, aunque dicho proceso puede no funcionar adecuadamente en la realidad de los tiempos. Así, la integración es un proyecto histórico de nuestros países prácticamente desde que nacimos como entidades independientes. Incluso, el único país de la región que se ha retirado formalmente de uno de estos proyectos lo ha hecho sin abandonar otros y sin rechazar en teoría la idea (tal es el caso de Chile y de su retiro del Grupo Andino y de su permanencia en la ALALC). Otros, que han llegado hasta tener guerras entre sí, tampoco los han abandonado (Centroamérica). Y también existe el caso de los que por razones particulares se han incorporado más tardíamente (Venezuela en el Grupo Andino, y otros en los primeros años de la ALALC). Son escasos los países de la región que no forman parte de acuerdos de este tipo.

En resumen, la integración es un proceso histórico de la región que tiene profundas raíces en nuestras sociedades; sus fundamentos se encuentran en consideraciones pertinentes a los planos políticos, económicos, sociales y culturales; y su contenido consiste en llevar a la práctica acciones en cada una de dichas áreas, las que en la gran mayoría de los casos se interrelacionan entre sí. Asimismo, los grados de compromiso pueden variar apreciablemente según los niveles que alcancen los acuerdos, y se observa que existe una cierta gradualidad y secuencia entre ellos.

II. LOS IDEARIOS DE LA INTEGRACIÓN

Si por ideario entendemos los elementos centrales que caracterizan a estos procesos en sus diversos planos, podemos distinguir —para motivos de análisis— tres grandes subconjuntos: un ideario político, otro económico y un tercero de carácter sociocultural. Es obvio que no se deben desconocer las debidas interrelaciones, pero su distinción analítica no es más que un conocido método destinado a detectar determinados elementos que componen dichos planos temáticos y que necesitamos poner de relieve para delinear posteriormente una proposición de política o establecer relaciones de diagnóstico en un momento determinado del tiempo.

1. *El ideario político*

Los procesos de integración regional han tenido siempre un conjunto de objetivos e instrumentos de marcado carácter político. Ellos, normalmente, no se hacen explícitos —en general son sacados a relucir por los analistas políticos— pero permanentemente han sido el elemento inspirador de estos esfuerzos. Dichos elementos dan lugar a un ideario político propiamente tal, el cual es complementado por idearios económicos y socioculturales de integración.

Varios aspectos de la política local, regional e internacional han formado parte de este ideario, y entre ellos conviene explicitar los siguientes:

El tipo de regímenes políticos

La mayor o menor afinidad que muestren los países miembros en este campo será clave para la consecución de los objetivos del proyecto. Esta condición, a la luz de la experiencia regional, parece depender de determinados aspectos como, por ejemplo, la tolerancia que se tengan en el tiempo los tipos de regímenes predominantes como son, dentro de sus posibles variantes, los de carácter democrático y las dictaduras de tipo militar; la propia inestabilidad política de la región, que no permite asegurar una continuidad clara de unos u otros regímenes en muchos de los países; los periodos muy desiguales de renovación de las más altas autoridades, y la pérdida de la fortaleza inicial que pro-

gresivamente sufren los presidentes democráticos de la región a lo largo de sus periodos.

Por otro lado y en términos más absolutos, los regímenes de tipo democrático aparecen más fácilmente proclives al desarrollo de los procesos de integración que las dictaduras y autoritarismos militares, aunque esta regla parece ser más aplicable a los países mayores de la región (Argentina, Brasil), que a los menores o medianos (Centroamérica, países andinos).

La afinidad entre las corrientes

Sin lugar a dudas, la homogeneidad o heterogeneidad entre las corrientes políticas que gobiernan constituye otro componente básico del eventual ideario político. La creciente internacionalización que se ha dado en los movimientos políticos de cada país contribuye al perfeccionamiento de esta afinidad. Empero, se debe tener presente que la lectura del pasado reciente muestra que la integración regional ha sido un proceso muy sostenido por los centros políticos y bastante menos por las derechas e izquierdas, aunque en estos últimos casos se observan recientemente algunas tendencias nuevas. En efecto, las derechas de carácter no nacionalista —o aquellas de tipo conservador y menos ligadas a los extremos economicismos liberales— han terminado por apoyar este proceso abandonando algunas aprensiones del pasado ligadas a recelos limítrofes. Por otro lado, las izquierdas democráticas han hecho lo mismo sobre la base de no considerar estos procesos como la simple extensión del capitalismo local e internacional o de exigirle objetivos revolucionarios y redentores difíciles de llevar a la práctica.

De todas formas, el hecho de que en general los gobiernos y las mayorías parlamentarias de los diversos países de la región estén conformados por corrientes políticas aisladas, distintas y a veces muy contrapuestas, constituye un obstáculo para la configuración de un ideario político común.

Conflictos limítrofes y recelos intrarregionales

Nadie puede poner en duda la importancia que han tenido las tensiones que en esta materia registra desde antaño la región. Si bien los conflictos bélicos entre estos países no son corrientes desde hace mucho

tiempo (salvo el caso centroamericano), no es menos evidente que la forma para enfrentar dichas tensiones se ha relacionado, en general, con una concepción de fuerza (disuasión armada) más que con una de conciliación. Ello conduce al predominio de los gastos militares en defensa, al fomento de actitudes nacionalistas extremas y a disminuir las relaciones de cooperación e integración evitando acercamientos que se consideran riesgosos (obras de infraestructura, educación básica, tránsito de personas y mercaderías, complementación entre localidades vecinas, etcétera).

El enfoque político con el que se decida disminuir la intensidad de estos problemas resulta fundamental, pues repercutirá directamente sobre la mayor viabilidad del esquema de integración. Así, la integración se puede transformar en un medio para contribuir a la disminución de las tensiones existentes entre los países de la región.

Doctrinas y modas imperantes

Hay doctrinas y modas que unen o desunen. Algunas han sido altamente incompatibles o en extremo coadyuvantes a los procesos de integración. La doctrina de seguridad nacional y el privilegio de la integración nacional son ejemplos muy citados del primer tipo. El éxito de la experiencia de la CEE, la globalización de las economías y la tendencia a su organización en grandes unidades regionales continentales, constituyen relevantes casos del segundo. Las posiciones extremas de plena apertura al exterior o de fuerte proteccionismo han sido también adversas a estos procesos por cuanto no viabilizan las aperturas regionales. Por otro lado, las visiones que pregonan la necesidad de un mayor poder de negociación o de un acceso negociado a los mercados han sido favorables a ellos.

Las situaciones económicas internacionales condicionan también las actitudes positivas o negativas hacia los procesos de integración. Es así que cuando "las cosas van bien" el proceso pierde apoyo y cuando "las cosas van mal" se declara su imperiosa necesidad.

La integración necesita contar con una doctrina que la respalde y que promueva su perfeccionamiento en el largo plazo, y de un medio ambiente internacional propicio que permita una significativa autonomía de los estados de la región,

La participación de los agentes

Desde hace algunos años asistimos a la proliferación de toda una literatura acerca de la participación de los principales actores en los procesos de integración. Ha sido frecuente encontrar como causal explicativa del escaso éxito de la integración en la región el hecho de que dicho proceso ha asumido un carácter elista, concentrándose en ciertos círculos considerados estrechos (políticos, economistas, funcionarios de los gobiernos en turno, burócratas internacionales) y olvidando a los verdaderos actores sociales (empresarios, trabajadores, etcétera). Debido a ello, la integración no se habría asentado sólidamente en la realidad social, perdiendo viabilidad.

La amplia participación de agentes puede ser muy deseable, pero en ningún caso se puede considerar como un proceso fácil de poner en marcha. Por ahora sólo tendría sentido dar algunos pasos iniciales en esta dirección, ya que una participación excesiva podría incluso trabar el proceso. En efecto, la gran pluralidad de los agentes posibles, las deficiencias conocidas en la representatividad de los agentes de la región y el alto costo del traslado son factores de nuestra realidad que no se pueden despreciar y que suelen entorpecer en grado sumo la necesaria velocidad de la toma de decisiones en estos países. Ello, obviamente, no significa desconocer que en materia de una mayor y adecuada participación la región no deba hacer un esfuerzo trascendente. Todo indica que se debería privilegiar un enfoque selectivo y gradual, priorizando unos factores sobre otros. Así por ejemplo, en una primera etapa se debería enfatizar la participación de las élites relevantes de las provincias vecinas o colindantes de los países, que tienen una gran raigambre común; élites que tienen escasa intervención en los centros dominantes y en los cuadros de representación política (partidos, parlamentos) o gremial (empresarios, trabajadores, profesionales, centros de investigación). Ello es especialmente válido en el caso de materias típicas de competencia gubernamental, más no lo es en la situación de aquellas otras de clara mayor eficacia de los restantes agentes.

La región dispone de cierto acervo político para justificar un esfuerzo serio de integración. Éste se justifica, en términos políticos, en una determinada visión del mundo y de la forma con que adopta sus decisiones y considera los intereses de los diversos países, entre ellos

los de la región. Para que el conjunto de ideas políticas permita organizar un ideario, será necesario que la región tenga una cierta armonía estable en el tiempo y pueda exhibir un grado mínimo de identidad. Siempre existirá la posibilidad de reducir el número de países a integrar para eliminar la existencia de diferencias; pero dicho recurso tiene altos costos, pues reduce los beneficios y adiciona fuertes tensiones no fáciles de superar en el tiempo. Cuando se prefiere aumentar el número de países, la excesiva pluralidad puede hacer peligrar o disminuir la necesaria identidad.

Es posible que los elementos básicos citados no sean novedosos, pero no por ello deben ser olvidados. A la región le ha faltado perseverancia para mantener y reforzar los fundamentos políticos de la integración. A ello han contribuido ciertos aspectos como los anotados anteriormente. La búsqueda y el logro de afinidades estables dependerá sobre todo de la conciencia que en ese sentido tengan la clase política y los otros estamentos significativos de estas sociedades, así como de las circunstancias internacionales. Durante los ochenta hemos asistido a una clara fase de degradación de los esfuerzos de integración en el área latinoamericana. En cuanto a las circunstancias internacionales ellas han sido, por una parte, favorables (desequilibrios mundiales crecientes que tienden a coadyuvar al reforzamiento de la cooperación entre los países que conforman una región, mayor conciencia de la pérdida de las capacidades regionales y de los enormes desafíos del crecimiento y de la modernidad), y por otra más bien adversas en virtud de la enorme inestabilidad de la mayor parte de los países de la región. Así, cuando la integración parece justificarse más que nunca, ella se presenta como menos viable. Al parecer, el análisis del ideario político de la integración regional nos conduce, pues, a otra paradoja.

El cambio en el temario político

El ideario político de la integración parece haber recuperado hacia finales de los ochenta algunos bríos a raíz de las iniciativas de Contadora, de los esfuerzos argentino-brasileño-uruguayo, y, más recientemente, de las nuevas decisiones andinas, de la incorporación democrática de Chile, y de una gran proliferación de acuerdos en trámite durante 1990 así como por el desarrollo de las agendas del Grupo de Río integrado por los países de la ALADI. Pero, más allá de estos hechos

conocidos, se aprecia que el temario político de la integración está cambiando, y se refuerzan algunos objetivos tales como:

a) el desarrollo del sistema regional de protección de los derechos humanos, que incluye una vigorización de las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; un perfeccionamiento de los tratados regionales vigentes en la materia, y su ratificación por parte del conjunto de los estados del área;

b) el establecimiento en la región de una zona de paz, para lo cual tiende a estimarse indispensable la vigencia de un sistema de resolución pacífica de controversias aceptado por todos los estados; el desarrollo de un proceso de limitación general del gasto militar y de control de armamentos; la proscripción efectiva de las armas nucleares, y el afianzamiento del principio de no intervención que evite la regionalización de conflictos internos nacionales y la proyección de la pugna este-oeste en la región;

c) la urgencia de valorizar la democracia como un sistema político a privilegiar en la región, por medio de la creación de instancias para promover un mayor diálogo y perfeccionamiento del sistema y una solidaridad efectiva en los casos en que la democracia se vea amenazada. Dichas instancias comprenderían la concertación de los gobiernos, parlamentos, partidos políticos y organizaciones sociales de la región; y

d) la necesidad de reasignar objetivos o derroteros centrales al proyecto político regional, indicando como las grandes tareas de estos tiempos a la lucha contra la pobreza, la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales, la labor de movilización indispensable para recuperar la necesaria capacidad, moral y dignidad regional ante el resto del mundo; la recuperación de nuestra autonomía ante el exterior, tan mermada por la deuda externa; la dinamización del proceso científico-tecnológico y educativo, elemento clave para lograr un efectivo desarrollo económico y cultural de nuestros países, y la configuración de una concertación regional dirigida a obtener mayor justicia en las relaciones económicas internacionales.

Para todo esto se requiere de una serie de acciones en común que no son fáciles de traducir en acuerdos concretos. El cambio en el temario político refleja también la modificación que se ha producido en el mundo, donde parece que se asiste a una cierta revalorización de determinados temas de carácter moral y libertario.

Las nuevas identidades políticas

Diversos acontecimientos mundiales y locales permiten aseverar que florece una revalorización generalizada de la democracia en la región. Entre ellos se pueden destacar principalmente el periodo de distensión y de término de la guerra fría, con el resultado de un modelo triunfante que ha contribuido a minimizar las tensiones políticas en la región, y la generalización de regímenes democráticos en ella. Con esto asistimos a una renovación de varios de los organismos institucionales que comenzaran a ejercer influencia en las decisiones políticas regionales (por ejemplo, el Parlamento Latinoamericano, o el grupo de Río). Lo mismo puede afirmarse en el caso de los partidos políticos de mayor importancia en los que se aprecia una creciente internacionalización y una mayor conexión regional como afinidad doctrinaria. Incluso se han renovado las visitas periódicas entre las más altas autoridades. Asimismo el medio político es más proclive a una amplia participación de los agentes privados que deriva de un cierto proceso de profundización democrática, una mayor descentralización económica caracterizada por el repliegue de la concepción de intervención del Estado, y también por el propio fenómeno de la distensión ideológica política reinante.

Los políticos regionales parecen concebir la integración como un proyecto transformador de la realidad regional que promueva y consolide la paz, la democracia, el respeto a los derechos humanos y el desarrollo económico y cultural sostenido de la región, y que al mismo tiempo le confiera a ésta un mayor poder de negociación con miras a la creación de un orden mundial más justo. Aún llama la atención del hecho de que los proyectos políticos posibles no se hagan explícitos y no aparezcan con nitidez los objetivos de largo plazo que ellos pudieran contener. La explicación tal vez radique en el escaso avance alcanzado por los proyectos de integración en el pasado en estas materias.

Sin embargo, es obvio que la integración regional tiene mayores contenidos complementarios y que una cierta recuperación de los idearios políticos de la integración no logra explicar los fenómenos inherentes a dicho proceso.

2. *El ideario económico*

Igual que en el plano político, los procesos de integración contienen también un conjunto de objetivos y mecanismos de tipo económico. Incluso es frecuente encontrar opiniones de expertos que señalan que en estos procesos han predominado las concepciones economicistas, se consideren buenas o malas.

Sin lugar a dudas, los procesos regionales conocidos han tenido un importante fundamento económico. Esto, debido a que los problemas económicos son una parte importante del quehacer mundial y tienen una prioridad aún mayor en nuestra realidad regional; a que, tal vez, pueden apreciar mejor sus ventajas y desventajas; a que dicho ideario ha sido más perfeccionado que los restantes; a que tienen una mayor probabilidad de conformar acuerdos estables, o a que contaron en el pasado con agentes que lograron conformar un conjunto de ideas líderes (CEPAL y algunos gobiernos centristas). Además, los economistas, desde hace algún tiempo, han comenzado a ejercer, como ya se ha dicho, una influencia creciente en las dirigencias políticas y toma de decisiones.

El grado de avance de un esquema de integración dependerá, en esta materia, de la identidad y estabilidad del ideario común existente entre los países socios. Con dichas características se delinearán también el esquema económico del proceso, que podrá ser de tipo tradicional o bien exhibir algunas originalidades. Algunos temas adquieren particular importancia para la estructuración de este ideario. Entre ellos conviene destacar los siguientes.

La percepción de problemas comunes

Un elemento central del ámbito económico en la integración es el grado de conciencia que tengan los países participantes de la existencia de problemas comunes (por ejemplo: conducta de los mercados mundiales, desequilibrio del sector externo e ineficiencia en la asignación de recursos). Y de que éstos pueden ser enfrentados mejor con instrumentos compartidos en el marco de una integración avanzada que de modo unilateral (por ejemplo, mediante aperturas recíprocas del mercado, la sustitución regional de importaciones y el acceso negociado a mercados de terceros). En otras palabras, un proceso de integración requiere de un juicio valorativo permanente de que los bene-

ficios derivados son mayores que los costos involucrados. El camino de la integración se debe, así, valorar más positivamente que el de las opciones alternativas.

La similitud en las políticas y el instrumental económico

Determinados aspectos del campo económico necesitan comprometerse más que otros para la consecución de los objetivos que se desean. Asimismo, se requerirá de una precisión de los mecanismos idóneos a dichos fines. Estos compromisos implican cesiones de las capacidades de elección nacional a las instancias comunitarias, cesiones cuyos alcances variarán de acuerdo con el grado que adquieren los procesos. En este marco, la pérdida de soberanía nacional se supone al menos compensada por la ganancia de autonomía derivada del potenciamiento que la integración con otros países le da a la nación.

El proceso de cesiones mencionado se hace muy difícil en la medida en que existan diferencias profundas entre los diversos países en cuanto a las políticas económicas (objetivos y combinaciones instrumentales para alcanzarlos) más ligadas a los esquemas de integración. Un primer caso es el de la modalidad institucional de referencia correspondiente a si se opta por un sistema de mercado, uno de planificación o uno de carácter mixto. Otro caso es el de aquellas materias referidas al sector externo o a los incentivos al aparato productor de bienes, campos en los que se han observado diferencias profundas en temas como la intensidad de la protección ante terceros (niveles y estructura más o menos diferenciada de ellas), el tratamiento al capital extranjero o el privilegio de algunos sectores productivos sobre otros. Una tercera área de conflictos se ha concentrado en la combinación de la batería instrumental: tipo de cambio, aranceles, restricciones y medidas de fomento de las exportaciones, que suelen diferir entre los países tanto en lo que respecta hacia dónde dirigir los cambios como desde la perspectiva de las diferencias del propio punto de partida.

Cuando las diferencias anteriores son apreciables, la convivencia sólo se hace posible si se disminuye el grado de los compromisos o, lo que es lo mismo, se minimiza el alcance de los beneficios potenciales, los que de acuerdo con cada visión nacional se consideran inviables o no suficientes en relación con los costos.

Todo proyecto de integración avanzado necesita de una cierta simili-

tud entre las políticas económicas de los socios y el instrumental intrínseco a esos proyectos.

La necesidad de equidad

La experiencia regional indica también que entre los países adherentes debe existir una percepción mínima inicial de equidad (distribución de los beneficios del proceso) junto a la posibilidad de practicar ajustes en dicha distribución en determinadas situaciones a precisar.

Al parecer, los beneficios de estos procesos se concentran en el largo plazo, mientras que los costos se palpan de inmediato. Así, para las autoridades responsables los primeros tienden a diluirse y los segundos a aumentar.

Un factor que ha contribuido en forma importante a afectar la percepción de equidad ha sido el argumento de la existencia de distorsiones que sesgarían la distribución potencial de los beneficios en contra de los países menores o de menor desarrollo económico relativo de la región. Más allá de la calidad técnico-científica de este argumento —que no parece tener una clara justificación empírica a la luz, por ejemplo, de la CEE, en la que prima más una concepción de regiones atrasadas que de países menores— el hecho relevante es que en el caso de la región la diferencia entre el grado de desarrollo de los países se convierte en un factor adicional de conflicto. Sin embargo, se debe reconocer asimismo que los esfuerzos regionales por atender estos temas han sido poco significativos y se han concentrado en enfoques discutibles desde un punto de vista conceptual. A modo de simple ejemplo se pueden citar los enfoques de equidad por ramas productivas, que muchas veces tienden a desconocer los aspectos económicos básicos de una mejor asignación de los recursos; los mecanismos que permiten abrir los mercados de los países mayores a las producciones de los menores sin las debidas reglas mínimas de competencia leal y que, en consecuencia, no pueden ser aceptados por los países receptores, así como el encarar el concepto mercantilista de equilibrios de beneficios por medio de su exclusiva relación con el equilibrio de las corrientes comerciales.

Para perfeccionar su proceso, la región deberá hacer un esfuerzo serio y más sistemático destinado a elaborar un planteamiento más elaborado y preciso en la materia. El exagerado celo con que cada país miembro busca ser tratado justamente por las otras naciones de la

región, contrasta marcadamente con la facilidad con que acepta tratamientos poco equitativos de terceros países. Por otra parte, llama la atención la escasa calidad técnica en muchos de los argumentos esgrimidos corrientemente en la materia por los diversos países miembros, el marcado sesgo por los sistemas *ex ante* a los de tipo *ex post* y su alto contenido de mero equilibrio comercial mercantilista.

La calidad o eficiencia del enfoque técnico-económico

Este es otro de los temas donde se han materializado una parte sustantiva de las apreciaciones económicas en la integración regional. En efecto, las discusiones en el dominio técnico han tenido sus propias especificidades, aunque la gran mayoría de las veces se trata de temas que provienen de acalorados debates ocurridos dentro de las naciones.

El debate entre el libre juego del mercado y la intervención del Estado ha tenido su lugar en la integración. El uso de los mecanismos tradicionales de la integración (programas de liberación para el comercio recíproco, adopción de la protección comunitaria ante terceros, armonización de determinadas políticas económicas) es considerado por algunos como enfoques exageradamente librecambistas que desconocen las imperfecciones del funcionamiento de los mercados de estos países (enfoques mal considerados comercialistas en la jerga de los negociadores nacionales, puesto que todo esquema de integración busca comerciar). A su vez, las posiciones de los partidarios de la intervención (localización centralizada de recursos, incentivos muy discriminatorios, proteccionismo elevado, comercio regulado) son duramente criticadas por sus contrarios, en función de los exagerados costos, las discrecionalidades administrativas y las fuertes dificultades de operación en que incurrirían.

Sin pretender incursionar aquí en este debate, conviene señalar que si bien se deben reconocer las distorsiones de los mercados de la región, no es menos cierto que la intervención directa se ve muy limitada operativamente en el plano nacional, y aún más en el regional. Tal vez ella debería concentrarse en determinados tópicos como los distributivos o en ciertas inversiones de gran significación, y preferir intervenciones más indirectas ligadas a claros argumentos económicos compartidos por todos.

La realidad muestra que en general todas las economías de la región son de organización de mercado; que las discrepancias se han agudi-

zado sólo con posiciones muy extremas, que los conflictos, en la gran mayoría de los casos, han sido más aparentes que reales, y que han servido más para encubrir la incapacidad de asumir los compromisos establecidos que para buscar nuevas adaptaciones de las políticas económicas de la región.

El bilateralismo *versus* el multilateralismo es otra de las áreas donde se asiste a un peculiar debate. Hay corrientes de pensamientos que privilegian como óptima la multilateralidad dentro de la región (no se debe olvidar que la integración es una excepción internacional de ella), mientras otras defienden el bilateralismo fundamentándose, seguramente, no en buenos argumentos económicos sino en viabilidades o apreciaciones más particulares con miras a usufructuar un mayor poder de negociación o atender situaciones especiales (incumplimientos en los compromisos asumidos y las represalias correspondientes). Si bien hay situaciones donde ambos esquemas no se contraponen sino que se complementan, hay otras donde son manifiestamente contrapuestos.

La experiencia acumulada demuestra que se debe preferir un enfoque multilateral, pero no sin ciertas excepciones claramente definidas y de tipo transitorio.

Parcialidad contra globalidad es otro de los temas del debate que nos preocupa. Los campos corresponden a la amplitud de cobertura de los esquemas (bienes agrícolas, industriales y mineros; servicios financieros, tecnológicos, de ingeniería y turismo; capital y mano de obra, calificada o no) y a la mayor inclusión de un mayor o menor número de países. No resulta fácil extraer conclusiones de la experiencia regional, pues los esfuerzos se han concentrado especialmente en el campo de los bienes y no se ha podido plasmar un grado importante de apertura estable del mercado regional (es así que el 40% máximo de promedio de rebaja de la protección media ponderada logrado por los países andinos mayores en 1980, disminuyó rápidamente a partir de la crisis de 1982 a un nivel cercano a 5%, y el 24% de rebaja acumulada logrado por los países de la ALALC en 1964 en virtud del protocolo número 1 de dicho acuerdo, disminuyó fuertemente a partir de 1965).

No obstante, se podría afirmar que hay mejores argumentos para atender preferentemente el sector industrial, donde se concentrarían más los beneficios potenciales netos, sin grandes excepciones, salvo situaciones transitorias de ajuste, y también para excluir las producciones agropecuarias muy influidas por las doctrinas proteccionistas y de

autoabastecimiento (como algunas versiones extremas de seguridad alimentaria); otros rubros, tales como servicios modernos o no modernos, se encuentran limitados por el escaso conocimiento acumulado en la materia. El movimiento de factores también presenta problemas por su gran abundancia (desempleo de mano de obra no calificada en todos los países) o extrema escasez (temores de fugas masivas de capital ante desajustes económicos o políticos en los países). Sin embargo, ellos no son obstáculo para concentrar en estos planos acciones más restringidas o controladas.

En la actualidad se agrega un nuevo problema cuando el desarrollo técnico moderno tiende a hacer inseparable los mercados de bienes, servicios y factores. Esto en cierta medida está afectando ya a la región.

No se puede perder de vista que desde una perspectiva técnico-económica se debería maximizar tanto el número de países como la amplitud de las transacciones, por cuanto ello aumentaría más que proporcionalmente los beneficios. Pero la práctica aconseja que ello también puede hacerlos más inalcanzables al disminuir las posibilidades de lograr las homogeneidades indispensables del caso.

Otra disyuntiva está referida a si se debe poner un mayor énfasis en mecanismos automáticos, basados en negociaciones de una sola vez, o más bien en negociaciones graduales o parciales de tipo permanente. Es obvio que las negociaciones permanentes tienen innumerables defectos y que las otras modalidades serían preferibles. Pero también hay que tomar en cuenta que ellas presuponen un fuerte consenso entre las partes. En cualquier caso es necesario mejorar los mecanismos administrativos para incorporar los acuerdos al orden jurídico interno, tema en el que la región tiene enormes defectos que son fuente de situaciones de frecuente combate comercial. Hoy la gran mayoría de las normas tienden a instalarse con una exigencia de reciprocidad; esto es, rigen si la otra parte suscriptora las ha puesto en vigencia. Esto las hace inestables, pues ante cualquier problema se puede decidir no otorgar los beneficios del caso.

En el campo económico de la integración, los acuerdos necesitan de una cierta estbailidad en el tiempo para que sean eficaces (credibilidad de los agentes y movilidad de los recursos) y de una determinada calidad técnica que sea claramente percibida por los agentes económicos significativos (autoridades públicas y privadas, comunidad científica y técnica). La experiencia indica que sin estas condiciones será difícil concretar los objetivos deseados, ya que un proyecto de este tipo

busca afectar la asignación de los recursos modificando en el tiempo el aparato productivo.

Complementariedad o competitividad

A partir de esta vieja discusión, en la teoría de la integración se ha suscitado un debate regional particular. En efecto, determinados enfoques prefieren poner los mayores esfuerzos en aquellos sectores inexistentes (sin producción regional o de producción exclusiva) por considerar que allí se concentran las principales expectativas de sustitución de importaciones. Por su parte, otros creen más conveniente, desde el punto de vista económico, atender los denominados competitivos. Ambas alternativas se han utilizado en la experiencia regional, coligiéndose que en general los países de la región prefieren, salvo contadas excepciones, los enfoques de tipo complementario a los competitivos. Ello se debe a motivos de viabilidad más que a otras consideraciones. Por otro lado, la experiencia muestra que cuando los países experimentan situaciones de bonanza en su sector externo, viabilizan además los enfoques competitivos.

Sin embargo, esta experiencia presenta complejos problemas pues ha evitado que la región consolide en su interior algunas ventajas comparativas claras. Nos referimos a las de tipo industrial más dependientes de los recursos naturales y en las que el ajuste se tiende a buscar actualmente vía la inversión en el país importador, con el fin de obviar el proteccionismo del caso. Asimismo, los enfoques de este tipo privilegian organizaciones monopólicas u oligopólicas que perjudican a los usuarios y consumidores, y por lo tanto se debe tener cuidado de que la protección respecto al exterior no avale dichas condiciones. Por último, la acción sobre un grupo parcial puede plantear dificultades en el área de competencia, debiéndose regular las condiciones de acceso a los insumos materiales y no materiales, y sucesivamente en la cadena productiva, lo que tiende a aumentar la amplitud de los bienes a incorporar.

Prioridad y viabilidad

Dadas las complejidades mencionadas anteriormente, la integración económica conlleva la necesidad de definir las acciones que se estiman

prioritarias (de mayor importancia en el tiempo) y aquellas que, al mismo tiempo, sean más viables (que con mayor probabilidad concierten acuerdo entre las partes). Las materias económicas prioritarias están relacionadas, obviamente, con el perfeccionamiento del mercado ampliado y privilegian la política comercial así como la búsqueda de condiciones de igualdad en las fronteras en las primeras etapas. La viabilidad pasa a depender, sobre todo, de las condiciones iniciales de partida. Ellas se deben analizar con detenimiento para apreciar debidamente la capacidad de movimiento de las políticas y del instrumental económico.

Gradualidad y ajuste de *shock*

Normalmente se ha supuesto que es más recomendable buscar el ajuste hacia el perfeccionamiento del esquema integracionista por medio de etapas graduales que minimicen los costos del cambio. Este enfoque pragmático ha sido complementado con plazos precisos para evitar el natural desgaste de la medida ya que la gradualidad puede, en un extremo, tender a postergarlo todo, como suele suceder frecuentemente en la región. Lamentablemente, la región no ha sabido aprovechar los momentos propicios para adelantar compromisos, y lo normal ha sido, más bien, su actitud de postergarlos. Así, estos calendarios estrictos no fueron cumplidos, lo que ocasionó una pérdida de eficacia de la normativa jurídica (protocolos a los tratados). Hoy las reformas económicas drásticas que ensayan varios países de la región abren perspectivas nuevas para la adopción inmediata de compromisos en la materia.

Del análisis de todos estos elementos centrales que conforman el ideario económico de un proyecto de integración en la región, podemos apreciar que la experiencia regional enseña algunas lecciones y que la región dispone de un cierto acervo de ideas, aunque ellas pueden ser muy dispares entre países (por ejemplo, los mayores tendrían menos experiencias concretas que los medianos, que habrían avanzado más).

Sin lugar a dudas la región no ha sido capaz de preservar un ideario económico para los proyectos de integración durante las últimas décadas. El conjunto de ideas centrales se dispersó y no formó un todo coherente, con lo cual el viejo ideario de la integración económica regional se degradó. El ideario de la CEPAL, que sustentó estos esfuerzos en sus inicios, no se renovó, y si se desea relanzar estos esquemas

se hace más que indispensable darles un contenido que sea válido conceptualmente y congruente con los problemas de la actualidad.

Las lecciones son claras en el sentido de que para avanzar en la integración económica se requieren ciertas identidades mínimas y ellas sólo han estado presentes durante breves periodos. Las políticas económicas de estos países han sido demasiado inestables y diferentes para conformar una base mínima común que afiance un proyecto de integración contundente.

La gran interrogante

La gran interrogante parece ser: ¿por qué se degradó el ideario económico de la integración regional? Tentar una respuesta obliga, por lo menos, a considerar los siguientes aspectos:

a) a partir de los decenios de 1960 y 1970 se produjo una ruptura en las estrategias de desarrollo de estos países. Durante los años sesenta la región tuvo un desempeño más que aceptable, y al mismo tiempo logró hacer repuntar su sector externo. También se mejoró el comercio recíproco al perfeccionar mecanismos comunes en la materia. Por otro lado, las ideas prevalecientes fueron en general similares, aunque algunas tendieron a buscar mayores reformas estructurales que otras. A comienzos de los setenta aparecieron determinadas rupturas: la ruptura financiero-monetaria internacional, la energética, y otra que podemos denominar científico-tecnológico-productiva. Todas ellas trastocaron profunda y diferenciadamente la capacidad de maniobra de los países. Los que obtuvieron ganancias (petroleros) lograron una revalorización de sus posibilidades nacionales. En cambio, los no petroleros debieron recurrir a fuertes ajustes y se endeudaron para poder mantener su ritmo de crecimiento del pasado. Pero todos ellos privilegiaron el esfuerzo unilateral.

Asimismo, los escasos esfuerzos de integración que fueron suplantados por ajustes unilaterales simples sin que las autoridades regionales pudieran apreciar que se trataba de cambios más profundos que iban a afectar seriamente la capacidad internacional, es un primer factor que explica el ya mencionado deterioro del ideario técnico-económico de la integración. Los defensores de la integración no intuyeron o no supieron adaptar oportunamente el ideario a los cambios en el escenario internacional. Hoy, una de las lecciones más claras en materia de políticas económicas eficientes es la de que ellas sólo se podrán sos-

tener en un marco de compatibilidad con las que se definan en el exterior dominante;

b) el cambio anterior originó, a su vez, la pérdida de importancia de tres componentes claves del concepto regional de integración: la prioridad de la industrialización, el deterioro de los términos de intercambio, y la fácil disponibilidad de divisas.

La gran mayoría de los proyectos regionales de industrialización se trastocaron por diversos motivos: cambios en el tamaño de los mercados, intensidad de uso de energéticos, cambios tecnológicos, etcétera. Así, las ventajas comparativas entre los países de la región se hicieron más difusas. Los países petroleros ya no pudieron utilizar el argumento del deterioro de los términos del intercambio y por lo tanto se perdió la identidad que había en esta materia. El cambio tecnológico comenzó a privilegiar a otras ramas productivas (servicios modernos, recursos financieros, etcétera). El fácil acceso al endeudamiento externo oscureció la eficiencia para la asignación de los recursos, las exportaciones no se consideraron tan indispensables y las ganancias del mercado ampliado ya no se consideraron tan necesarias. Los proyectos de integración de la región tuvieron, pues, problemas para avanzar, y se comenzó a “cooperar en áreas nuevas” como un mecanismo sustitutivo de los compromisos anteriores; según la expresión de otras opiniones: como una forma elegante de evitar reconocer la incapacidad de avanzar en su derrotero inicial;

c) el número de países participantes en los procesos fue en general muy elevado, lo que dificultó la toma de decisiones, en particular cuando las aprobaciones se debieron adoptar por unanimidad y existían demasiadas opiniones divergentes;

d) las autoridades económicas prácticamente no participaron en forma directa en los procesos (salvo aquellas de tipo sectorial, pero que no son las más relevantes en las macrodecisiones). Los centros de pensamiento y de investigación dejaron de actuar en estos dominios. Incluso los organismos responsables del tema se encargaron de otras áreas temáticas. A su vez, los economistas, que empezaron a tener una participación creciente en las decisiones políticas, dejaron de pensar y creer en el viejo tema de la integración;

e) la gravedad de la crisis externa e interna por la que atraviesa la región, así como la escasa calidad y estabilidad de sus políticas económicas imperantes ha contribuido a deteriorar los avances modestos

de los procesos de integración, y el marcado cortoplacismo impide atacar problemas de fondo con los que se relacionan estos procesos.

La integración económica necesita, pues, de un nuevo ideario para poder ser relanzada. Pero ello debe ser pensado a la luz de la experiencia anterior y de los nuevos desafíos y políticas económicas que enfrentará y aplicará la región. Es más que probable que ello conlleve un nuevo cuadro de países líderes más consolidado que en el pasado, como también novedades en el carácter y la intensidad de los compromisos debido a los cambios y requerimientos de los nuevos tiempos. Por ejemplo, la globalización de la economía mundial probablemente condicionará más un camino de mayor inserción internacional que uno de exagerado proteccionismo regional.

El cambio de las estrategias económicas regionales

Para nadie constituye motivo de sorpresa los enormes cambios en los enfoques económicos de los últimos años. Detrás de ellos existen fenómenos mundiales y de carácter más regional que avalan los cambios que se observan. Ellos asumen un carácter permanente en algunos casos y en otros uno de tipo más coyuntural.

El nuevo contexto económico mundial

En la economía mundial se suceden fenómenos que no pueden ser explicados con facilidad y menos con limitaciones de espacio y tiempo. Empero, tres de ellos están todos los días mostrándonos sus efectos transformadores.

El proceso de cambio científico

Aunque el tema es en sí de enorme cobertura, conviene destacar que alcanza repercusiones en los planos tecnológicos y educativos que inciden en la producción y el consumo y que hacen a cada instante más transables internacionalmente a los bienes y servicios que dan mayor movilidad a los factores productivos. Ellos son responsables en un alto grado de fenómenos como la globalización de la economía mundial, al acercar los mercados disminuyendo la distancia tecnológica y económica, al homogenizar las demandas y los patrones de consumo entre

los países, al permitir una acumulación de información transportable. Al mismo tiempo, dicho proceso obliga a un cambio permanente en la educación y a una calificación nueva de la mano de obra a través del tiempo.

La homogenización de las políticas económicas

La desaparición brusca de los modelos alternativos a los regímenes de mercado, la natural tendencia a la imitación de las políticas de ciertos países denominados exitosos, y la necesidad de coordinación de las políticas económicas derivadas de las mayores interrelaciones provocadas por la integración de ciertos mercados en la expansión del comercio internacional, hacen que se genere un ambiente más favorable y en algunos casos prácticamente obligatorio, en pro de estrechar contactos económicos.

Por otro lado los procesos de crisis de algunas economías en desarrollo y del mundo ex socialista han llevado también a un proceso de homogenización con características de obligatoriedad (condicionalidades) impuesto por los organismos multilaterales de crédito y control, que ha provocado efectos significativos de cambio en las políticas proteccionistas hacia otras de carácter más liberal, así como en la forma y calidad de la intervención estatal.

Los dos fenómenos anteriores repercuten directamente sobre el concepto de país-nación-Estado con que hasta ahora se realizaban gran parte de las reglas del juego internacional basadas en una valoración de la soberanía e independencia de cada conjunto. Ello parece no ser posible dentro de las nuevas relaciones económicas internacionales o, por lo menos, no tiene la misma intensidad del pasado.

La nueva interrelación de las transacciones

El fenómeno tecnológico, el crecimiento económico, la expansión del comercio mundial y la homogenización de las políticas económicas han presionado hacia una mayor integración de los mercados de transacciones. Así, hoy en día los mercados de bienes, servicios y factores se encuentran prácticamente unidos y generan nuevos elementos que deben ser considerados en la definición de las políticas de relación con el exterior.

Todas las cifras disponibles ilustran no sólo un fuerte crecimiento del comercio internacional respecto del PGB mundial, sino también un cambio en la composición transable de la producción mundial y al interior de ella la aparición creciente de las transacciones de servicios y del movimiento de factores.

Las transacciones de servicios se explican sólo en parte por la expansión del mercado de bienes y en mucho por la aparición de nuevos servicios transables. Los movimientos de capital tienden a explicarse por razones variadas, pero una de ellas corresponde al proteccionismo en los bienes, donde la inversión extranjera representa un papel de segundo mejor.

La encrucijada del multilateralismo

Aunque puede ser prematuro hablar del fracaso de la denominada Ronda Uruguay del GATT, no puede menos que decirse que la extensión del sistema ha tropezado con dificultades variadas que hacen dudar acerca de la capacidad de la institución para resolver los nuevos requerimientos del comercio internacional en la misma forma que en el pasado.

El sistema ha sido incorporando un número creciente de nuevos socios pero que no necesariamente están, por diversas razones, en la misma capacidad de adquirir compromisos. Así, en general la gran mayoría de los países en desarrollo casi no han participado de compromisos de apertura, sea en función de que el trato preferencial así lo establecía como porque siempre recurren a las normas de excepción (salvaguardias por motivos de balanza de pagos) o porque se trata de temas nuevos donde no tienen experiencia acumulada. Más aún, en muchos casos las negociaciones están impregnadas de un espíritu de cambio sobre la base de reciprocidades estrictas y de escasa convicción de las bondades del comercio más libre.

A lo anterior se agrega el conflicto entre las economías mayores en razón del proteccionismo agrícola y la forma de abrir los mercados de las nuevas transacciones de servicios. Se observa además, que sin un acuerdo entre las economías dominantes es difícil hacer operar el sistema comercial mundial.

Para un conjunto determinado de países existe la necesidad y urgencia de avanzar en el perfeccionamiento del sistema, pero al parecer ellos no están dispuestos de llevar a cabo dicha acción sobre la base

de una extensión simple de la cláusula de más favor sino que requerirían de la aceptación de compromisos mínimos indispensables para acceder a los beneficios. Acciones de esta naturaleza, que ya se vienen manifestando desde la Ronda Tokio, tienden a avalar a grupos parciales de países que irían conformando nuevas unidades homogéneas de compromisos que las hacen más viables para suscribir acuerdos. Así, es más que probable que en el futuro se extiendan los acuerdos y convenios entre países y grupos de países que desean avanzar con velocidades diferentes en la consecución de objetivos comunes.

Las nuevas identidades

Los factores mencionados se constituyen en elementos del contexto internacional que promueven nuevas identidades. Empero, estas nuevas identidades no se relacionan tanto con el elemento distancia (región) o cultural (idiomas, formas de conocimientos, etcétera) como en el pasado, sino mucho más por la identidad de convicción acerca de la similitud de sus políticas internacionales y en particular por el privilegio de lo económico, donde adquieren relevancia aspectos tales como la necesidad de la apertura ante el exterior, tratamiento a la inversión extranjera, a las marcas, patentes y propiedad intelectual, otros temas nuevos de moda, y aquellos de coordinación y armonización de las políticas económicas pertinentes así como de tipo más institucional. Todo ello se realizaría, además, dentro de un concierto donde la distancia económica interesa menos que antes y los requerimientos de la globalización económica se hacen más evidentes.

Los elementos políticos también cuentan pues la CEE conlleva una nueva relación de fuerzas que no parece encontrarse en el desarrollo del esquema multilateral del pasado. La pérdida de soberanía es otro factor que viabiliza también el ambiente más favorable a la toma de decisiones para avanzar en grupos homogéneos y enfrentar problemas que se hacen cada día más comunes.

Así, la integración asume ahora un panorama más mundial junto al tradicional por regiones. Aquí es donde debe tenerse presente que hacia adelante el proceso de integración tendrá una dimensión mundial (sin discriminación de mercados), y otra regional que no se relacionará tan estrictamente como en el pasado con las sólo vecindades geográficas y que continuará con la discriminación pero con probablemente una menor intensidad. Ello explica en parte el proceso de in-

corporación de Estados Unidos y Canadá en las nuevas ideas de integración regional.

El contexto doméstico

Sin embargo, la realidad nos muestra que aparecen adicionalmente otros factores, a calificar como de tipo más interno en las realidades nacionales y que podemos denominar endógenos pues serían de resorte local. Éstos están adquiriendo una enorme importancia en la actualidad.

El empobrecimiento regional

La poscrisis ha obligado a muchos de los países de la región a realizar ajustes dolorosos que con distinta intensidad y eficiencia han hecho tomar clara conciencia a estos países de su capacidad reducida de maniobra en el ambiente internacional económico. Con ello han disminuido en intensidad varios mitos, simples percepciones de signo adverso como los referentes a los efectos negativos de la inversión extranjera, de la apertura de la economía, del rol del mercado y del sector privado. Asimismo se han agregado otros de tipo más político como la atenuación de los conflictos y resquemores limítrofes y la conciencia de la imposibilidad de sostener gastos en armamentos en periodos de fuerte ajuste económico.

Esta mayor conciencia de la escasa capacidad de acción individual promueve, junto con los fenómenos internacionales descritos anteriormente, acciones colectivas crecientes.

La búsqueda de un modelo nuevo

La región siente la necesidad de sumarse al modelo internacional triunfante tanto porque no dispone de alternativas válidas en su reciente experiencia doméstica como porque debe recuperar rápidamente una imagen positiva ante los agentes locales e internacionales relevantes que le resultan, dado su nivel de empobrecimiento, casi indispensables para reactivar las economías.

En forma casi generalizada las economías adoptan un modelo con definiciones semejantes en las que se destacan características como el deseo de privilegiar al mercado respecto a viejas fórmulas de interven-

ción estatal, apertura de la economía, procesos de desconcentración y desregulación, mayor preocupación por el establecimiento de políticas eficientes y respeto por los equilibrios macroeconómicos.

La integración fue utilizada muchas veces como una herramienta demagógica o de tipo mítico para escapar de una determinada realidad. Hoy debe responder a una relación diferente pues se observa que ella se ubica en un marco distinto.

En primer término, la integración regional tiende a darse en un contexto más mundial que en el pasado, hecho que puede apreciarse en varios planos como son el hecho de la incorporación de Estados Unidos y Canadá a esta relación sea a través de acuerdos de carácter global ("Iniciativa de las Américas" del presidente Bush) o de tipo más estrictamente bilateral (México), y las políticas de apertura que comienzan a instalarse en la región en forma generalizada y donde la discriminación ante terceros se reduce considerablemente respecto al pasado.

En segundo lugar, el contexto económico también es diferente pues las reformas privilegian un régimen de mercado considerablemente menos intervencionista que el anterior, donde el sector privado tendrá un mayor papel sobre la base de una mayor conceptualización técnico-económica y conciencia de la eficiencia y de la necesidad de los equilibrios macroeconómicos.

Un tercer elemento significativo radica en que el proceso parece tener un carácter más subregional que en el pasado, por lo menos si se compara con el proceso de adopción de compromisos en el marco de la ALALC y ALADI; sin embargo debe señalarse que dicha constatación puede ser más aparente que real cuando el concepto de extensión debe incluir a las economías del norte desarrollado y cuando todavía no está terminado el proceso de negociaciones de todos los múltiples acuerdos en curso.

3. El ideario sociocultural

Es corriente que los elementos que componen este ideario hayan sido poco considerados en los proyectos formales de integración regional. Ello no quiere decir que no hayan existido, sino más bien que no se explicitaban o instrumentaban en la misma forma que los otros compromisos. Sin embargo, a raíz de la degradación de los restantes idea-

rios éste ha cobrado importancia, especialmente en ciertas áreas temáticas. Es el caso de los convenios andinos sobre materias tales como educación (Convenio Andrés Bello), de salud (Convenio Hipólito Unanue) y trabajo (Convenio Simón Rodríguez). Otro componente de este proceso es la mayor preponderancia que comienzan a ejercer algunos agentes sociales emergentes: empresarios, trabajadores, profesionales, académicos, iglesias y estudiantes. Todo esto se ha incentivado con la disminución de la participación del Estado en el quehacer económico-social y específicamente en lo relativo a los procesos de integración. La sociedad civil, con mayor o menor organización, comienza a desempeñar un papel sustitutivo y complementario que no se puede desconocer.

Sin embargo, estas nuevas fuerzas no han tenido la capacidad efectiva de sustituir la ausencia de los poderes centrales del pasado. Ello explica la debilidad de los compromisos suscritos y su falta de operatividad práctica. Excepción a esto han sido algunos nuevos mercados modernos que se desarrollan en función de los cambios tecnológicos mundiales y que han llegado a la región recientemente. En este campo es evidente el mayor intercambio entre los países de la región, producto de los avances en las comunicaciones (televisión, satélites, aviación) y de la disminución de la distancia y del costo del transporte que han hecho más nítidas las ventajas del idioma común y facilitan un mayor contacto entre los agentes sociales y las personas como un rápido traspaso de patrones culturales entre estos pueblos. Ello se expresa variadamente, por ejemplo, en las telenovelas, los deportes, los festivales, la música, la literatura, los encuentros profesionales, y en la mayor frecuencia de viajes y contactos. Otro campo novedoso y algo menos notorio se refiere a la nueva expansión de la industria editorial y a la aparición de un cierto tipo de cine, así como en otras manifestaciones culturales de la región.

La percepción que existe es que el fenómeno del cambio tecnológico nos acerca a todos los países, pero en particular a los de la región, debido a la unidad idiomática y a pesar de existir algunas barreras proteccionistas. El problema futuro será evitar dicha interferencia y concebir una "preferencia" regional razonable en la materia. Existe aquí la posibilidad de reencontrar una nueva prioridad para la industria de la región (bienes y servicios modernos) en una modalidad más amplia que en el pasado.

Quizás el hecho más importante es que a raíz de este fenómeno la

integración de estos pueblos se está convirtiendo en una idea popular y masiva que podría tener grandes repercusiones. Si en Europa la idea fue impulsada por una élite política con el claro propósito visionario de construir un nuevo conjunto de países sobre la base de conceptos políticos, económicos y sociales, no se puede dejar de reconocer que a pesar de los normales detractores y senderos alternativos posibles, el proyecto siempre contó con un fuerte apoyo popular basado en la experiencia de guerras totales y sucesivas y en la necesidad de la reconstrucción. La idea central, cada vez que se vio tensionada por los motivos más diversos, pudo resistir los embates sobre la base de ese fuerte apoyo popular. Pero a ello no se le puede dejar de agregar el apoyo que a dicha idea brindaba Estados Unidos, la potencia dominante de la época tanto en términos económicos como militares.

La concreción del ideario sociocultural depende, aparentemente, de la amplia participación de los agentes respectivos en las diversas actividades que contribuyen a la conformación de la conciencia colectiva a favor de la integración. Sin embargo, algunos de los puntos más relevantes para el perfeccionamiento de este ideario parecen ser los siguientes.

Los intereses compartidos

Resulta difícil sostener un proceso de integración sin que la región sea capaz de tener el concepto de que su identidad sociocultural se origina en un conjunto de intereses comunes que conforman una identidad propia que se debe preservar y perfeccionar. Para ello es indispensable que se tenga conciencia clara de que existe un horizonte de posibilidades para la región y, a su vez, de la importancia de que ello se logre por medio de mayores vinculaciones con los demás.

Las más de las veces, los intereses a compartir deben ser contruidos por medio de una tarea creativa basada en la inserción internacional y en el diseño de una visión óptima del horizonte.

La realidad regional nos muestra que ante un escenario internacional cambiante, adverso y dominante, nuestras sociedades aparecen con sus intereses comunes quebrantados y sin una visión de futuro optimista y compartida. La concreción de este ideario tendrá así mucho que ver con la capacidad de que socialmente se logre establecer ese conjunto de intereses compartidos dentro de una visión de futuro de la región.

La región debe ser un patrón de referencia más cercano a todos, en

el que se refleje ese sentido de identidad de intereses. Muchas veces la identidad nacional se ha construido, en sus realidades y mitos, diferenciándose de lo que se considere el comportamiento o las características de la región y volviendo la espalda al hecho de cuánto nos parecemos.

El adecuado conocimiento mutuo

Otra condición clave para la concreción de un ideario sociocultural es el mayor conocimiento recíproco entre aquellos con los cuales se desea interactuar. Ello, en un contexto de integración regional, no hace sólo a una concepción de país sino también de actores. Todo el proceso de construcción de un ideario sociocultural se relaciona con la capacidad de que los agentes adquieran la sensación concreta de que sus intereses se reflejan en las acciones de los demás.

Un proceso de esa naturaleza sólo se puede llevar a cabo si se incorpora sin restricciones a los actores sociales en todas las áreas de su competencia y se despejan temores acerca de algunos afectos negativos menores que se pueden presentar. Dos campos de acción pueden resultar prioritarios: la educación básica concertada como fórmula de mayor conocimiento mutuo y de eliminar temores, y el impulso a determinados actores relevantes que por su importancia generan efectos demostrativos sobre el resto de los actores (gobiernos, fuerzas armadas, iglesias, comunidades científicas, asociaciones gremiales, etcétera).

Los nuevos valores regionales

Un proyecto de integración regional necesita incorporar nuevos valores que se consideren propios de su accionar, le otorguen cierta originalidad y sean sentidos por la sociedad civil.

Ser imagen del futuro, de la posmodernidad, signo de cambio, es una primera característica que se puede proponer y que, en general, no han cumplido estos proyectos.

Proyectar estos valores desde una visión relacionada con el pasado histórico también es importante por cuanto ello permite concebir una tendencia a la participación de un proceso que tiene continuidad a través del tiempo y de la existencia de una cierta capacidad de previsión de futuro. Pero ello tiene sentido sólo cuando dicho valor se asume junto al primero; de lo contrario, se corre el riesgo de contemplar sólo el pasado esperando una nueva oportunidad que nunca vendrá.

La región sólo puede encontrar valores nuevos a partir de su propia pluralidad y mixtura, donde se confunden racionalidades con mitos diversos.

Una gama de valores nuevos surgen de la necesidad de innovación, creatividad, capacidad de empresa y gestión, creación de riqueza, cultura productiva, eficiencia, competitividad, etcétera, que comienza a manifestarse dentro de la región y que son símbolos de la modernidad por la que deben pasar las tareas futuras. Otros se relacionan con temas más políticos, ya tratados anteriormente (ambiente democrático, derechos humanos, pobreza, etcétera). Por último se pueden mencionar asimismo, aquellos que se expresan respecto a terceros y que corresponden a áreas temáticas diversas, en las que se pueden generar posiciones comunes de intereses por medio de acciones originales y donde existen varios actores a nivel internacional.

4. *La interrelación entre los idearios*

Tal como se ha señalado anteriormente, no existe la posibilidad de avanzar en los procesos de integración sin el desarrollo de los denominados idearios comunes. Estos idearios se deben concretar en las tres áreas ya indicadas. Ninguno de ellos se puede considerar aisladamente como condición suficiente ya que todos ellos son necesarios para la integración. Así, hoy es más frecuente que en el pasado que estos procesos sean definidos como las acciones conjuntas crecientes en el campo de las denominadas “tres grandes armonizaciones”: la política, la económica y la sociocultura.

Empero, la intensidad de cada ideario puede variar en el tiempo, ya sea que consideremos el grupo en su conjunto o a cada país en particular. Algunos idearios se pueden desarrollar más que otros, pero a largo plazo es probable que el menor desarrollo del ideario faltante o más escaso se convierta en una seria restricción.

Ejemplos de lo anterior abundan en nuestra región. Todos ellos se pueden simbolizar en las corrientemente denominadas “ausencias de decisión o de capacidad política”, frase con la cual normalmente se pretende explicar el escaso avance en la integración. Sin embargo, cuando se examina un caso más preciso y en forma más detallada, generalmente se puede concluir que en diversas ocasiones ha existido una gran capacidad política de decisión, pero sostenida en un ideario eco-

nómico inexistente o en un escaso apoyo de los agentes más significativos de la sociedad. En un sentido más amplio, la dimensión del problema también se puede encontrar a nivel nacional, aunque en este caso muchas veces sucede a la inversa con las decisiones políticas pudiendo soportarse las ineficiencias por un tiempo más largo. Pero en la integración el problema es más complejo ya que los costos se pagan entre agentes de diferente nacionalidad o porque el concepto de región es más frágil que el de "nación-país".

La intensidad del ideario puede variar en cada uno de los planos señalados y, en consecuencia, los grados de uniformidad necesarios a los proyectos de integración son muy disímiles entre un caso y el otro. En la actualidad, en la región están algo más de moda los idearios políticos y socioculturales, seguramente porque la experiencia acumulada muestra que en el pasado reciente no se les dio la debida importancia o porque se exageró la del económico, o debido a que la literatura político-social ha tenido en este último tiempo una mayor dedicación relativa al tema. Lo que si es evidente es que el ideario económico, que fue el sostén central del proceso, se ha degradado y hoy no presenta el esplendor del pasado.

El hecho tiene una profunda significación para los esfuerzos regionales, pues en este contexto las acciones viables tendrán un marcado carácter político-social-cultural, pero serias dificultades para avanzar en lo económico a menos que se logren rápida y profundamente avances sustanciales en los planos políticos, sociales y culturales que puedan sustituir las restricciones económicas.

En los próximos años el campo económico seguirá siendo una de las preocupaciones básicas de la región. Por lo tanto, el rediseño de un nuevo ideario en este plano será un proceso importante que la integración no puede olvidar. Si bien existen factores nuevos muy positivos que permitirían pensar en el inicio de una renovación de este ideario sobre la base de nuevas identidades en una región ahora más ampliada, no es menos cierto que el proceso reiniciado está en sus primeras etapas donde recién se realizan las primeras negociaciones. A diferencias del pasado, surgen también elementos novedosos tales como:

i) la realización de una integración entre países en desarrollo y países desarrollados que planteará un conjunto de nuevos temas donde las respuestas no parecen estar disponibles de inmediato. Entre ellos destaca, en un plano más político, el papel de los congresos pues la

decisión no corresponde en general a los poderes ejecutivos, y el rol particular del Congreso de Estados Unidos, que seguramente relacionará más directamente los compromisos políticos con los económicos (normas democráticas, reglas constitucionales de la economía de mercado) y con ciertos temas más puntuales como el medio ambiente, los mercados laborales, la protección a la propiedad intelectual y a las inversiones extranjeras, etcétera, los que no han sido parte de la agenda ni del ideario regional tradicional. A ellos se agregará el tema de la distribución de beneficios desde la visión más que probablemente contrapuesta de cada parte;

ii) la inestabilidad del proceso de cambio estructural de las políticas económicas, en particular en situaciones de desequilibrios serios en el campo macroeconómico en varios de los mercados regionales más significativos, y el inicio de un proceso positivo pero frágil en muchos de ellos por la presión de exigir resultados inmediatos cuando los costos del ajuste son importantes y los beneficios tardan en aparecer. Errores en estas aproximaciones pueden conllevar cambios radicales en las políticas y gestar además efectos de transmisión de inestabilidades hacia otros países socios por medio de las aperturas de mercado derivadas de los compromisos de la integración. Los nuevos acuerdos debieran prever estos efectos y adoptar compromisos en la materia pues de lo contrario la integración no podrá instalarse adecuadamente;

iii) el problema del ajuste de la potencia económica dominante, la mayor o menor duración de un ambiente de escaso crecimiento a nivel mundial, y los resultados de la guerra del Golfo Pérsico son también incertidumbres de importancia donde habrá que insertar el fenómeno de la renovación del proceso de integración;

iv) otro de los contrapuntos que debe marcarse es el hecho político y económico de que para los próximos años el proceso de integración tenderá a realizarse con el concurso positivo de los mercados mayores de la región. El simple efecto de un cambio en sus políticas de apertura al exterior y de una determinada recuperación de su crecimiento económico permitiría inyectar un dinamismo trascendente al comercio regional con efectos de importancia para toda la región y en particular, más a corto plazo, para los países más pequeños y ya abiertos de la región;

v) el proceso depende también del resultado final que tengan las negociaciones multilaterales del GATT que repercutirán en las expecta-

tivas de los países de la región sobre dónde obtener mayores beneficios y cuánto confiar en las reglas internacionales; un desarrollo no aceptable de estas puede llevar a la adopción de compromisos de corte más regional, contrapuestos con el multilateralismo.

El mismo fenómeno puede encontrarse dentro de los distintos acuerdos de integración en curso y donde las reglas básicas que se establezcan sean muy diferentes entre ellos. Así, el tamaño del mercado que se establezca puede quedar cercenado porque los agentes tienen normas de acceso muy diferenciadas que afectan sus decisiones y los obligan a mirarlos en forma separada (aranceles, normas de origen, reglamentación sobre la competencia, armonización de instrumentos de fomento de las exportaciones, etcétera). El escaso nivel de compromiso alcanzado en la ALADI indica que ante compromisos más avanzados dicha asociación dejaría de ser un foro que coordine y armonice el proceso, pues sus actuales normas no son las adecuadas para compromisos mayores en campos nuevos.

La integración podrá avanzar en la región en la medida que se logren plasmar estos idearios en un conjunto mínimo de países. Este conjunto mínimo puede variar según la combinación de países de que se trate, pero es obvio que no puede ser cualquiera, ya que las distancias geográficas, algo menos hoy en día, pero sobre todo otras múltiples afinidades, condicionan la factibilidad de las diversas combinaciones. La región parece exhibir hoy en día la posibilidad de variadas combinaciones de grupos subregionales al interior del continente según se componen las identidades políticas, económicas y culturales; estas combinaciones van más allá de los acuerdos existentes (GRAN, ALADI, Mercado Comercio Centroamericano), que con seguridad serán superados por los procesos logrados por la "Iniciativa de las Américas, el mercado del cono sur, y el resultado de las negociaciones multilaterales del GATT (Ronda Uruguay), y sobre todo por los resultados de los programas económicos en curso y los procesos políticos que de ellos se desprenden.

El perfeccionamiento de estos idearios no debe ser una tarea de determinados gobiernos, partidos políticos, líderes de opinión y agentes sociales. Entre ellos le cabe un papel clave a los órganos institucionales de la propia región así como a otros de carácter técnico-institucional. Éstos, en el pasado reciente, han perdido su capacidad de adaptación y de proposición. A ellos les corresponde, en gran medida, un liderazgo para renovar los mencionados idearios o, en otras palabras, avanzar

en el perfeccionamiento equilibrado de las denominadas tres grandes armonizaciones básicas de la integración regional. La dinámica del proceso obliga a señalar que se hace indispensable además, que las instituciones privadas de investigación se incorporen a considerar los nuevos retos colaborando a establecer posiciones de base técnica que resuelvan los problemas que se van a presentar en los variados campos de la construcción de estos idearios.

ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO 1. Indicadores macroeconómicos

País	Población (1990) mill. hab.	PIB (1990) mill. dólares 80	PIB per cápita (1990) mill. de dólares	Var. PIB 81-90		Mill. dólares 1990		Deuda ext. actual (1990) mill. de dólares	Exp./ terma/ PGB exporta- ciones (%)
				Per cáp.	Total	Ex. FOB	Imp. CIF		
Canadá	26 250	556 169	21 187.39		30.5	121 358	118 220		25
Estados Unidos	249 410	5 333 800	21 385.67		25.7	363 985	492 922		9
México	88 662	201 723	2 275.19	-8.4	15.2	25 900	28 300	95 900	21 3.7
Argentina	32 359	72 775	2 248.98	-24.3	-13.3	11 750	3 797	67 500	16 5.7
Brasil	150 558	284 967	1 892.73	-5.5	17.2	30 850	21 690	121 000	11 3.9
Paraguay	4 285	5 549	1 295.07	0.4	36.4	1	1	2 100	31 1.9
Uruguay	3 130	6 974	2 228.03	-6.7	-0.9	1 646	1 330	6 900	25 4.2
Bolivia	7 311	4 221	577.29	-23.3	-1.4	850	785	3 700	18 4.4
Colombia	31 865	46 258	1 451.70	16.2	42.4	6 390	5 403	17 200	16 2.7
Ecuador	11	14 598	1 353.89	-4.6	24.3	2 660	1 837	11 700	29 4.4
Perú	22 376	18 417	823.07	-30.2	-9.9	3 274	2 549	17 700	13 5.4
Venezuela	19 784	51 791	2 617.82	-19.9	5.2	17 350	7 780	31 000	21 1.8
Chile	13 185	33 777	2 561.78	9.2	29.9	8 638	7 338	16 865	37 2.0

FUENTE: Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, CEPAL, 1989. Balance preliminar; International Financial Statistics, number 12, diciembre, 1990.

NOTA: A. Las estadísticas corresponden a 1989. B. Este porcentaje está calculado considerando los valores de exportación de bienes y servicios y de FOB en moneda corriente de cada país.

CUADRO 2. *Flujo de inversión extranjera neta*
(Millones de dólares)

	1975	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Canadá									
Estados Unidos									
México	764.9	2 109.8	2 601.6	-162.5	-368.1	-508.7	700.4	2 807.3	1 975.6
Argentina	-55.9	941.1	2 145.3	1 322.8	1 026.2	390.9	195.9	-106.0	279.1
Brasil	1 190.3	1 898.1	2 532.9	1 086.2	1 284.9	1 046.9	-96.2	649.1	n.d.
Paraguay	24.4	31.8	29.2	8.2	5.2	9.0	31.6	13.8	11.2
Uruguay	109.8	282.7	-20.5	10.0	10.2	88.6	81.0	18.8	35.1
Bolivia	53.4	43.0	16.0	5.1	6.1	9.1	10.0	36.5	-12.0
Colombia	30.4	48.2	330.1	512.1	557.6	1 015.4	611.2	295.7	185.5
Ecuador	95.3	70.0	40.0	50.0	50.0	62.0	70.0	75.0	80.0
Perú	315.7	26.8	47.9	37.6	-89.0	-1.0	19.9	32.3	44.3
Venezuela	348.5	1 365.3	1 834.8	286.5	-110.7	68.0	16.4	20.7	21.5
Chile	43.7	170.5	384.2	131.5	66.6	111.7	319.1	923.3	1 010.7

FUENTE: *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* (CEPAL).

CUADRO 3. Cuadro matriz de comercio exterior interamericano
(Importaciones CIF, millones de dólares 1989)

	Canadá	E.U.	México	Argentina	Brasil	Para- guay	Uru- guay	Bolivia	Colom- bia	Ecuador	Perú	Ve- nezuela	Chile
Canadá	0.0	89 550.0	451.0	29.4	473.0	0.4	19.5	7.3	194.9	34.80	42.7	148.0	141.7
E.U.	74 556.0	0.0	16 201.0	767.6	3 347.0	119.0	108.7	138.7	1 843.7	6 142.20	664.5	3 071.0	1 282.9
México	1 434.0	27 590.0	0.0	99.4	207.8	3.5	50.5	1.7	122.8	40.50	33.6	66.3	116.5
Argentina	112.0	1 539.0	137.0	0.0	1 296.7	81.0	190.6	76.5	188.0	34.30	732.8	106.3	398.8
Brasil	954.0	9 001.0	361.5	721.2	0.0	191.6	329.0	126.1	212.8	174.70	92.5	281.4	703.1
Paraguay	1.0	50.0	0.9	48.8	360.1	0.0	12.8	0.1	7.7	0.02	0.6	0.3	39.6
Uruguay	67.0	233.0	26.5	99.0	600.0	6.6	0.0	1.5	5.5	0.40	3.8	5.6	17.3
Bolivia	6.0	124.0	4.6	233.0	27.3	0.2	0.9	0.0	6.4	0.20	2.1	1.4	14.2
Colombia	133.0	2 760.0	22.4	18.0	22.4	0.1	0.7	0.4	0.0	45.00	51.3	101.4	145.1
Ecuador	158.0	1 641.0	20.5	16.0	8.5	0.1	0.1	0.3	50.4	0.00	49.6	1.7	89.2
Perú	76.0	873.0	26.2	11.7	170.4	0.2	4.2	16.9	120.8	28.80	0.0	47.2	63.2
Venezuela	504.0	7 180.0	57.0	31.2	237.3	0.7	4.7	0.4	205.8	17.20	23.2	0.0	166.8
Chile	147.0	1 503.0	45.6	111.3	549.2	15.9	21.0	40.1	91.3	30.30	37.1	44.0	0.0
Total	78 148.0	142 044.0	17 954.2	2 186.6	7 299.7	419.4	742.7	430.0	3 050.1	1 019.42	1 733.8	3 874.6	3 178.4

NOTA: Los datos de importación de Perú tienen una cobertura del 85.8%.

FUENTE: Departamento de Información y Estadística de la Secretaría General de la ALADI; Dirección of Trade Statistics, Yearbook 1990.

CUADRO 4. *Relación porcentual comercio interamericano en base a importaciones CIF sobre el total, 1989*
(Porcientos)

	Canadá	E.U.	México	Argentina	Brasil	Para- guay	Uru- guay	Bolivia	Colom- bia	Ecuador	Perú	Ve- nezuela	Chile
Canadá	0.000	63.0	2.5	1.3	6.5	0.1	2.6	1.7	6.4	3.400	3.8	4.5	141.7
E.U.	95.400	0.0	35.1	46.0	28.4	14.6	37.0	60.0	60.0	59.000	79.2	40.4	1 282.9
México	1.800	19.4	0.0	4.5	3.0	0.8	6.8	0.4	4.0	4.000	3.0	1.7	4.0
Argentina	0.140	1.1	0.8	0.0	17.8	19.3	25.7	17.8	6.2	3.400	12.0	2.7	12.5
Brasil	1.200	6.3	2.0	33.0	0.0	45.7	44.3	29.3	7.0	17.000	8.1	7.3	22.1
Paraguay	0.001	0.0	0.0	2.2	5.0	1.7	0.0	0.3	0.0	0.250	0.0	0.0	1.2
Uruguay	0.090	0.2	0.2	4.5	8.2	1.6	0.0	0.3	0.2	0.004	0.3	0.1	0.5
Bolivia	0.008	0.1	0.0	10.7	0.4	0.1	0.1	0.0	0.2	0.020	0.2	0.0	0.4
Colombia	0.170	1.9	0.1	0.8	0.3	0.0	0.1	0.1	0.0	4.400	4.5	2.6	4.6
Ecuador	0.200	1.2	0.1	0.7	0.1	0.0	0.0	0.1	1.6	0.000	4.4	0.0	2.8
Perú	0.100	0.6	0.2	0.5	2.3	0.0	0.6	3.9	4.0	2.800	0.0	1.2	2.0
Venezuela	0.600	5.1	0.3	1.4	3.2	0.2	0.6	0.1	6.7	1.700	2.0	0.0	5.2
Chile	0.200	1.1	0.3	5.1	7.5	3.8	2.8	9.3	3.0	3.000	3.3	1.1	0.0
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

NOTA: Los datos de importación de Perú tienen una cobertura del 85.8%.

FUENTE: Departamento de Información y Estadística de la Secretaría General de la ALADI; *Direction of Trade Statistics Yearbook 1990*.

CUADRO 5. Cuadro matriz de comercio exterior interamericano exportaciones FOB millones de dólares, 1989

	Canadá	E.U.	México	Argentina	Brasil	Para- guay	Uru- guay	Bolivia	Colom- bia	Ecuador	Perú	Ve- nezuela	Chile
Canadá	0.0	69 684.0	602.0	840.0	886.0	2.8	65.0	0.7	72.3	2.5	60.4	388.0	55.9
E.U.	85 305.0	0.0	15 675.0	1 282.1	8 047.0	45.8	194.4	157.2	2 333.6	1 077.4	804.0	6 416.0	1 616.0
México	585.0	20 473.0	0.0	157.9	431.2	0.6	28.3	4.6	25.2	25.9	50.9	63.2	43.8
Argentina	33.0	1 654.0	113.5	0.0	710.4	49.0	77.7	229.0	33.7	13.3	13.6	26.2	110.1
Brasil	447.0	4 799.0	194.0	1 124.4	0.0	328.5	441.4	47.4	23.8	8.5	87.2	257.6	522.6
Paraguay	1.0	167.0	3.5	96.3	321.0	0.0	6.6	0.9	0.5	0.1	0.4	0.2	14.8
Uruguay	22.0	133.0	61.5	207.7	333.6	10.6	0.0	0.8	1.1	0.1	2.4	4.0	20.0
Bolivia	6.0	144.0	3.7	64.4	229.0	1.7	1.5	0.0	3.5	0.4	3.1	0.3	49.2
Colombia	170.0	1 916.0	110.8	77.5	204.2	1.4	7.8	5.1	0.0	41.4	52.1	270.8	81.9
Ecuador	30.0	641.0	48.0	44.5	161.4	0.0	0.6	0.3	60.1	0.0	20.9	20.2	28.7
Perú	49.0	690.0	55.7	166.8	126.2	1.6	6.1	45.1	60.5	135.1	0.0	30.3	54.9
Venezuela	138.0	3 036.0	61.7	97.9	266.0	0.1	1.6	0.5	185.3	6.2	35.3	0.0	33.2
Chile	96.0	1 411.0	83.4	350.3	693.3	28.7	16.7	62.6	131.7	81.2	44.4	153.6	0.0
Total	86 882.0	104 148.0	17 012.8	4 509.8	12 409.3	470.9	847.7	554.2	2 931.3	1 392.1	1 174.7	7 630.4	2 631.1

NOTA: Los datos de importación de Perú tienen una cobertura del 53.7%.

FUENTE: Departamento de Información y Estadística de la Secretaría General de la ALADI; *Direction of Trade Statistics Yearbook 1990*.

CUADRO 6. *Relación porcentual de matrices de comercio interamericano en base a exportaciones FOB, 1989*
(Porcientos)

	Canadá	E.U.	México	Argentina	Brasil	Para- guy	Uru- guy	Bolivia	Colom- bia	Ecuador	Perú	Ve- nezuela	Chile
Canadá	0.00	67.00	3.50	1.90	7.10	0.60	7.60	0.10	2.50	0.200	5.00	5.100	2.00
E.U.	98.20	0.00	92.10	28.40	65.00	9.70	23.00	28.40	80.00	77.000	68.00	84.100	61.40
México	0.70	19.70	0.00	3.50	3.50	0.13	3.30	0.80	0.90	1.900	4.30	1.000	1.70
Argentina	0.04	1.01	0.70	0.00	5.70	10.40	9.10	41.00	1.10	1.000	1.20	0.340	4.20
Brasil	0.50	4.60	1.14	25.00	0.00	69.80	52.00	8.50	0.80	0.600	7.40	3.400	20.00
Paraguay	0.00	0.20	0.02	2.10	2.60	0.00	0.80	0.16	0.02	0.007	0.03	0.003	0.60
Uruguay	0.03	0.13	0.40	4.60	2.70	2.30	0.00	0.14	0.04	0.007	0.20	0.050	0.80
Bolivia	0.07	0.14	0.02	1.40	1.80	0.40	0.20	0.00	0.12	0.030	0.30	0.004	1.90
Colombia	0.20	1.80	0.65	1.70	1.60	0.30	0.90	0.90	0.00	3.000	4.40	3.500	3.10
Ecuador	0.03	0.06	0.30	1.00	1.30	0.01	0.07	0.05	2.05	0.000	1.80	0.300	1.10
Perú	0.06	0.70	0.33	3.70	1.00	0.34	0.70	8.00	2.06	9.700	0.00	0.400	2.10
Venezuela	0.20	2.90	0.36	2.20	2.10	0.02	0.20	0.09	6.30	0.400	3.00	0.000	1.30
Chile	0.10	1.30	0.50	7.80	5.60	6.10	2.00	11.30	4.50	6.000	3.80	2.000	0.00
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

NORA: Los datos de importación de Perú tienen una cobertura del 53.7%.

FUENTE: Departamento de Información y Estadística de la Secretaría General de la ALADI; *Direction of Trade Statistics Yearbook 1990*.

CUADRO 7. Acuerdos vigentes y en curso entre los países de la ALADI

Acuerdos	Vigentes										Potenciales				
	A de C	AR-BR (No. 14)	AR-ME (No. 6)	AR-PA (No. 13)	AR-UR (No. 5)	MERCON- SUR b)	CH-ME SUR b)	CH- GRAN a)	ME- CA a)						
Mecanismos															
Objetivos															
Mercado Común	X											X			X23
Unión Aduanera	X1											X			
Zona de Libre Comercio	X2														X
Zona Prof. Arancelarias															
Contenido															
Programa de Liberación															
Objetivo		X3	X3	X10	X3	X3	X3	X3							
Definiciones															
Gravámenes	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Restric. no arancel.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Otros impuestos	X4	X4	X4	X4	X4	X4	X4	X4	X4	X4	X4	X4	X4	X4	X4
Ambito															
Universal c)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Selectivo d)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Otros															
Modalidad															
Anual y automática	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Irrevocable	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Lineal e)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Gradual f)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Con base en preferencias		X6	X9	X11	X13	X15	X15	X15	X15						
Plazo para eliminación															
Aranceles	31-12-91	31-12-94	31-12-94	31-12-94	31-12-95	31-12-95	31-12-95	31-12-95	31-12-95	31-12-95	31-12-95	31-12-95	31-12-95	31-12-95	31-12-95
Restric. no arancelarias	X5	X7	24-10-86	X12	X14	X14	X14	X14							
Conformación															
Modalidad de reducción															
Plazos para eliminación	31-12-95	31-12-94													
Listas excepciones	X19														

Nota: a) Información no disponible; b) Elaboración con base a informaciones de prensa, por tanto sujetas a revisión; c) Comprende todo el universo arancelario de productos; d) Comprende una parte del universo, seleccionado con base en negociación de listas; e) Cuando se fijan rebajas en igual proporción (p.e. 5 rebajas de 20%); f) Cuando se fijan rebajas anuales diferentes; Explicación: Espacio en blanco significa que sobre ese mecanismo, no hay referencia; X) El Acuerdo respectivo, contempla normas sobre ese tema con referencia o en base a: 1) Según Declaración de La Paz, se conformaría el 31-12-95; 2) Según Declaración de La Paz, se conformaría el 31-12-91; 3) Compromiso de eliminar gravámenes y restricciones de todo orden; 4) Tratamiento similar al de producción nacional; 5) Se acordó eliminar el 31-12-91; 6) A partir del 01-01-91, con base en cronograma de incremento anuales de preferencias; 7) Listados registrados en Anexos III y IV del Acuerdo; 8) 5 rebajas del 20% anual; 9) Reducción porcentual en función del nivel de tarifa; 10) Intensificar y diversificar relaciones comerciales y financieras; 11) AR en favor de UR, 100% de preferencia; PA en favor de AR, 20% anual acumulativa; 12) Se comprometen a eliminar todas las restricciones pero no fijan fecha; 13) AR en favor de UR, 100% de preferencia para prod. manufacturados; UR en favor de AR, 100% para Bienes de Capital; 14) Productos agropecuarios; 15) Contempla lista de excepciones; ME en favor de UR, 100% de preferencia; 16) UR en favor de ME, 100% de preferencia para productos del anexo III; 17) 100% de preferencia para productos de intercambio compensado; 18) Al momento de la firma del acuerdo; 19) Transitorias y desmontables; 20) Solo para preferencia arancelaria regional (PAR); 21) Con lista de Excepciones; 22) Debe ser producido en el territorio de la parte respectiva; 23) En el largo plazo. Elaboración: Departamento de Política Comercial y de Negociaciones.

CUADRO 7.1. Acuerdos vigentes y en curso entre los países de la ALADI

Acuerdos	Vigentes					Potenciales								
	A de C	AR-BR (No. 14)	AR-ME (No. 6)	AR-PA (No. 13)	BR- UR UR CAU. (No. PEC SE 5)	AR-FE	AR-ME	CH-VE	CH-ME SUR b)	MERCÓN. SUR b)	TM80	CO-ME- VE a)	CH- GRAN a)	ME- CA a)
Mecanismos														
Tratamiento diferencial c)	X	X	X	X	X	X	X							
Régimen de Origen	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X			
Cláusulas de salvaguardia	X25	X	X	X	X	X	X	X	X		X			
Retiro de concesiones	X		X	X	X									
Competencia Comercial	X					X	X	X	X		X35			
Arancel Externo Común	X26	X				X	X	X	X		X			
Trámites de importación														
Promoción Comercial				X30	X31	X32	X	X	X		X37			
<i>Armonización de políticas</i>														
Tratam. Inver. Conjuntas	X	X24		X		X33	X33	X	X		X			
Incentivos a la exportación	X27			X34		X34	X34							
Tributarias	X28			X		X	X	X	X					
Normas técnicas	X	X		X		X	X							
Compras sector público	X	X		X		X	X							
Aduanas	X													
Coordinación planes desarr.	X38													X36
<i>Desarrollo agropecuario</i>														
Promoc. y Reg. del Comercio	X													
Proyectos	X													
Normas sanitarias	X													
<i>Desarrollo Industrial</i>														
Programas de Integrac. Ind.	X35													
Acuerdos complementación	X35													
Proyectos Integración Ind.	X													

NOTA: a) Información no disponible; b) Elaboración con base a informaciones de prensa, por tanto sujetas a revisión; c) Todos los Acuerdos consideran el trato diferencial; En el A de C existe como mecanismo. (El régimen especial en favor de 80 y 8C). En el TM80 se contempla los tratamientos diferenciales en favor de los países miembros. Explicación: — Espacio en blanco significa que sobre ese mecanismo, no hay referencia; X) El Acuerdo respectivo, contempla normas sobre ese tema con referencia o en base a: 24) Tratado para establecimiento de Estatuto de Empresas Binacionales; 25) En forma transitoria con autorización de JUNTA, por balanza de pagos, perjuicio prod. nac., dev. monetaria; 26) Adopción de un asc al 31-12-95 y de un asc en la primera fase; 27) Según Declaración de La Paz, durante 1991, se definirán políticas; 28) Acuerdo para evitar doble tributación. Decisión 40 en el caso del A. de Cartagena; 29) En sector automotriz alimentos, bienes de capital e industria nuclear; 30) Máximo 15 días hábiles; 31) Máximo 72 horas; 32) Máximo 5 días hábiles; 33) Promover establecimiento de empresas binacionales; 34) Mecanismos de fomento a exportaciones, subsidios y bonificaciones; 35) Aún sin concretar; 36) Nomenclatura y existe un Anteproyecto de AAR para precios de referencia; 37) Existe un anteproyecto de acuerdo regional; 38) No existe aún indicios de una coordinación conjunta. Elaboración: Departamentos de Política Comercial y de Negociaciones.

CUADRO 7.2. Acuerdos vigentes y en curso entre los países de la ALADI

Mecanismos	Vigentes										Potenciales			
	A de C	AR-BR (No. 14)	AR-ME (No. 6)	AR-PA (No. 13)	AR-UR UR CAU. (No. PEC SE 5)	BR-UR UR	ME-UR (No.)	AR-YE	AR-ME CH-YE	CH-ME SUR b)	TH80	CO-ME- YE a)	CH- GRAN a)	ME- CA a)
<i>Servicios</i>														
Transporte	X	X		X				X						X45
Comunicaciones	X	X		X				X						X46
Turismo	X													
Seguros/reaseguros														
<i>Integración Fronteriza</i>	X	X		X										X47
<i>Cooperación Tecnológica</i>	X							X						
Proyectos	X	X56												
Programas	X	X57												
<i>Medio Ambiente</i>	X													X
<i>Cooper. Financ. y Monetaria</i>								X						X48
Financiamiento del Comercio		X53												X
Pagos		X49						X						X
Inversiones		X54						X						X49
Balanza de pagos		X55						X						
Monetaria		X55												
<i>Organización Institucional</i>														
Técnico		X40		X	X			X						X50
Político		X41												X51
Participación operadores		X42		X				X						X52
<i>Aspectos Jurídicos</i>														
Supranacionalidad	X													X
Cláusulas de Nac. más fav.	X							X						X58
Solución controversias	X43			X	X	X		X						X
Formalización ante ALADI	X	X		X	X	X		X						X
Adhesión	X	X		X	X	X		X						X
Denuncia	X	X		X	X	X		X						X
Convergencia		X		X	X	X								X

NOTA: a) Información no disponible; b) Elaboración con base a informaciones de prensa, por tanto sujetas a revisión: Explicación: — Espacio en blanco significa que sobre ese mecanismo, no hay referencia; X) El Acuerdo respectivo, contempla normas sobre ese tema con referencia o en base a: 39) Participación no institucionalizada; 40) Junta del Acuerdo de Cartagena; 41) Consejo Andino de Presidentes, Consejo Andino de Ministros de assex, Comisión del Acuerdo de Cartagena y Parlamento Andino; 42) Consejo Consultivo Empresarial y Consejo Consultivo Laboral; 43) Tribunal de Justicia; 44) Grupos binacionales; en los acuerdos, no se define el carácter del organismo, técnico, o político; 45) Acuerdo sobre transporte internacional por carretera; Res. 25 (v); 46) Acuerdo para Promoción Turística; 47) Resolución 26 (v) del C. M. "Programa Regional de complementación económica y de cooperación tecnológica aplicada a la producción"; 48) Res. 27 (v) Consejo de Ministros; 49) Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos; 50) Secretaría General; 51) Consejo de Ministros de assex, Conferencia de Ev. y Conv., Comité Repres.; 52) Case, Consejo, Asesor Empresarial; 53) SARRO; 54) CAF; 55) Fondo Andino de Reservas (FAR); 56) Centro de Biotecnología; 57) Cooperación en energ. nuclear, ind. automotriz, ind. alimentación; 58) Procedimiento para preservar cumplimiento de normas TM80 etc. Res. 114 C. R. Elaboración: Departamentos de Política Comercial y de Negociaciones.