

Integración Andina y apertura externa. Las nuevas tendencias*

Germánico Salgado

La crisis de la deuda externa ha marcado América Latina de manera más profunda de lo que podía esperarse de una restricción financiera, por severa que ella fuese. Ha cambiado radicalmente no sólo la concepción de las políticas gubernamentales sino los objetivos y las formas de las instituciones que poco a poco se habían erigido en el pasado. Una de ellas es la integración económica. Esta se propone ahora finalidades distintas a las que antes perseguía y se apoya en fórmulas que tienen muy poco en común con las que regían a principio de la década de los 80.

Germánico Salgado: Economista ecuatoriano. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Central de Madrid. Ha sido miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena, funcionario de Naciones Unidas, director del Departamento de Asuntos Económicos de la OEA. Fue ministro de Industrias, Comercio e Integración. Autor de diversas publicaciones, especialmente en el tema de integración andina y Pacto Andino.

A partir de finales de 1988, los conceptos y las políticas de integración experimentaron una rápida transformación, que sigue un curso paralelo con las corrientes de apertura externa que desde entonces predominan en las políticas económicas de la región. En otro estudio¹, hemos hecho una breve reseña de los acontecimientos y se han analizado las causas que explican esa evolución que ha llevado en poco tiempo a abrir o liberalizar casi totalmente las economías latinoamericanas, no sólo al comercio exterior sino a la inversión extranjera y en general a los flujos de capital. En rigor, esa apertura precede a las nuevas tendencias de la integración y éstas, en ese sentido, pueden ser consideradas una

* **Nota:** El presente ensayo corresponde al cuarto capítulo de un trabajo más extenso: «El Grupo Andino: entre dos concepciones de la integración económica».

¹ «Integración latinoamericana y apertura externa» en *Revista de la CEPAL* N° 42, 12/1990, Santiago, pp. 147-169.

extensión o un subproducto de la apertura. En lógica, el abatimiento a bajos niveles de las barreras frente al mundo, habría eliminado la razón de ser de la integración, si ésta no se hubiese apresurado a culminar su propio proceso de liberalización, tan rápida y ampliamente como fuese posible. Es lo que sucedió, pero apelando, además, a una racionalización que devolvía el concepto de integración a los viejos moldes neoclásicos de la teoría pura del comercio internacional. Luego se examinarán sus consecuencias. Por ahora, la intención es destacar su relación con las políticas de apertura.

Como la propia tendencia a la apertura, las nuevas corrientes de la integración han tenido un alcance latinoamericano. Su primera manifestación formal fue la suscripción del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil a finales de 1988, que se superpuso al Programa de Integración y Cooperación Económica al que los dos países se habían comprometido en 1986: una interesante fórmula de integración selectiva que había comenzado a dar frutos, sobre todo en el comercio de bienes de capital. El nuevo tratado establecía una liberalización frontal del comercio de bienes y servicios en 10 años, con un mercado común como meta en tiempo no especificado. Evidentemente estaban ya en ebullición las inquietudes que no tardaron en manifestarse en un foro político, el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, entonces conocido como Grupo de los Ocho y posteriormente como Grupo de los Diez.

Es en la Declaración de Ica de ese Grupo (octubre de 1989) donde aflora ya el interés por reactivar la integración latinoamericana. La reunión de ministros de ese mismo foro, muy poco tiempo después, en la Declaración de Buenos Aires (diciembre 1989) recoge esa inquietud y hace recomendaciones concretas especialmente en relación con la negociación de la Preferencia Arancelaria Regional de la ALADI. Contemporáneamente, el Grupo Andino vive también su hora de efervescencia. Los presidentes de los cinco países decidieron reunirse semestralmente para impulsar la integración, iniciativa que, como se verá, tuvo efectos notables sobre la vida del Acuerdo. La primera reunión formal fue en Cartagena en mayo de 1989. De ella surgió la instrucción para la preparación de un «diseño estratégico» para acelerar la integración económica. Este fue presentado por la Junta en la siguiente reunión, la de Galápagos, en diciembre de 1989. Fue aprobado en ella y desde ese momento el Grupo Andino inició una trayectoria de aceleración continua que ha culminado ya (enero de 1993) con la constitución de la zona de libre comercio² mediante una liberalización total del intercambio, es decir,

² El Perú, por su voluntad, se ha marginado de la negociación de constitución del mercado hasta finales de este año. Su estatus es de suspensión temporal.

sin excepciones ni reservas. Está próximo, además, a dar cima a la Unión Aduanera con la adopción de un arancel externo común que se encuentra ya sustancialmente negociado.

Es de interés examinar las direcciones por donde ha transitado la reactivación, porque de ese modo es más fácil percibir el modelo de integración que emerge de este vertiginoso recorrido. Desde el «diseño estratégico» aprobado en Galápagos, el Grupo Andino ha seguido la misma línea de reforma. Cada reunión de los presidentes andinos ha acelerado el cambio, acortando plazos y eliminando los mecanismos de reserva o defensa originalmente establecidos. Basta, por lo mismo, con señalar los resultados finales que son los que efectivamente influyen en la situación actual. Este fue el alcance básico de la reforma:

a) Perfeccionamiento de la zona de libre comercio, que ha sido conseguido, ya a principios de este año, con la excepción del Perú.

b) Adopción del Arancel Externo Común. Prevista para marzo de 1993. Los niveles básicos del arancel habían sido ya aprobados por los presidentes (5, 10,15 y 20 por ciento).

c) Desde la Declaración de Galápagos se había acordado la desaparición del mecanismo de comercio administrado acogido por el Protocolo de Quito de 1987. En varias instancias se decidió eliminar totalmente las listas de excepciones y la nómina de productos reservados para la programación industrial, con lo cual todo el universo productivo ha quedado sujeto al programa de liberación.

d) Para todos los efectos se dio término al mecanismo de programación industrial. Con mecanismos debilitados, se mantiene hasta su término la vigencia de tres programas. El programa automotor fue derogado. Quedan las categorías de programación establecidas en el Protocolo de Quito, pero sin funcionalidad y sin intenciones de usarlas.

e) Se han eliminado para el comercio subregional los incentivos a las exportaciones. Hay la intención de armonizar otras políticas, pero no existen fechas precisas para hacerlo, en especial en lo que se refiere a las políticas macroeconómicas básicas.

f) El Régimen Común para el Capital Extranjero y los Contratos de Tecnología fue reformado varias veces con la eliminación de sus disposiciones fundamentales. Lo que resta está en gran medida librado a las decisiones de cada país.

La comparación con los que fueron los rasgos originales del Acuerdo de Cartagena demuestra que el cambio de la fórmula fue completo: el Acuerdo de Cartagena actual, aun cuando mantiene en la forma ciertas características originales, es ahora un típico instrumento de la integración comercial clásica, que fue justamente el concepto que intentó superar el Acuerdo original de 1960. Inclusive en cuanto a las instituciones, hay una tendencia a volver a la omnipotencia de los representantes gubernamentales. La Junta se ha debilitado profundamente y tiene problemas financieros para funcionar. En cambio, se han multiplicado los foros políticos: El Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Cancilleres, aparte de la Comisión de Plenipotenciarios. No es, por supuesto, inconveniente, sino todo lo contrario, que el manejo de la integración interese a los más altos representantes de los gobiernos, pero en este caso, su entronización ha sido paralela a una sistemática desvalorización del órgano comunitario. Ese es también un rasgo de la integración comercial clásica, que puede prescindir de instituciones fuertes, dada la primacía del funcionamiento automático del mercado.

Antes de arriesgar algunas reflexiones sobre las virtudes y defectos de una integración de esta clase, conviene revisar brevemente los rumbos hacia los que se orientan otros esquemas o iniciativas de integración de América Latina. Con cierta sorpresa, cabe observar que casi todos siguen modelos parecidos al que ha adoptado el Grupo Andino. La ALADI, con su estructura laxa y poco exigente, se ha quedado al margen de las nuevas corrientes y necesita una adaptación para servir quizás como un organismo de cúpula de toda la integración latinoamericana, que impulse y facilite una convergencia. Con esa excepción, el resto se ha acercado ya o pugna por hacerlo a un modelo parecido al andino de hoy, inclusive con mayor audacia que éste. Un buen ejemplo es el Mercosur, agrupación en la que finalmente confluyeron Argentina y Brasil con Paraguay y Uruguay. El Tratado para la constitución del Mercosur (marzo de 1991) tiene como objetivo la creación de un mercado común entre los cuatro países, es decir, con libre circulación de bienes, servicios y factores productivos. Dicho mercado debería estar conformado a finales de 1994. Proliferan otras iniciativas, menos osadas que el Mercosur, pero también ambiciosas en su propósito de conseguir en los menores plazos posibles la constitución de zonas de libre comercio. Esa finalidad seguramente tendrá el llamado Grupo de los Tres, con Colombia, Venezuela y México. Se menciona la zona de libre comercio en las conversaciones que México

mantiene con los países centroamericanos y ésta sería también la opción de la vinculación entre éstos y el Grupo de los Tres, así como, si las negociaciones prosperan, del convenio que uniría Venezuela con Argentina. Por último, sería una zona de libre comercio, si bien con plazos bastante mayores, la que han constituido Estados Unidos, Canadá y México.

¿Qué cabe esperar del Grupo Andino con las características que él ahora tiene, y qué es dable hacer para fortalecerlo y no estar expuestos a una nueva frustración? Con la debida adaptación, el sentido de los comentarios que esta pregunta sugiere debería ser también aplicable a esos otros empeños de la integración latinoamericana que hoy han encontrado terreno fértil para manifestarse. El modelo de integración del Grupo Andino de hoy tiene las siguientes características:

- a) Abarcará, en una unión aduanera, prácticamente la totalidad de los productos, sin excepciones ni reservas, con la única salvedad de cláusulas de salvaguarda temporales.
- b) Su arancel externo común tendrá niveles bajos (un máximo de 20%), lo que implica un margen de preferencia poco significativo para la producción de los países miembros.
- c) Confía en las fuerzas del mercado para la asignación de recursos, inclusive la localización de actividades. Su énfasis está en los instrumentos comerciales (liberalización), con la consiguiente debilidad o la ausencia de mecanismos para promover actividades que se consideren prioritarias. Los instrumentos no comerciales deben ser neutros en sus efectos.
- d) La distribución de los beneficios (y costos) de la integración se confía al mercado, es decir, no existe un tratamiento preferencial significativo para los países más débiles.
- e) Énfasis en la integración de mercados, lo que puede implicar una insuficiente atención a las necesidades de integración de políticas.

Excepto la última, que es contingente, las demás características parecen estar ya definidas por las determinaciones tomadas sobre la integración en marcha. Podría no ser así; el Acuerdo de Cartagena vigente mantiene aún en potencia instrumentos que pueden ser usados para poner en marcha políticas que diferirían

del modelo descrito. Pero la dirección prevaleciente es la citada y hay que atenerse a ella. En cuanto a la última característica, la relativa a la integración de políticas, aun cuando hasta ahora se ha hecho poco en ellas, en el futuro puede no ser necesariamente así, y es de esperar que, con el tiempo, se dé atención a estos aspectos que tienen importancia crítica en países como los nuestros, tan proclives a la inestabilidad. En la breve discusión que sigue no se tomará en cuenta este aspecto y nos concentraremos exclusivamente en las características ya definidas.

Ante todo, interesa verificar cuán diametralmente distintas son estas características de los principios rectores del Acuerdo de Cartagena original. Este consideraba como su objetivo primordial la promoción del cambio de la estructura industrial mediante el vigoroso desarrollo de una industria de «integración». El Acuerdo actual no ha establecido prioridades para la promoción de ninguna actividad, ni ha definido los instrumentos que podrían usarse para esos fines, con excepción de los comerciales. Por esas mismas razones, ha abandonado, para todos los efectos, la acción deliberada basada en la planificación, que era para el Acuerdo de 1960 el medio idóneo para contrarrestar o compensar en sectores determinados los excesos o insuficiencias del mercado. Las reservas sobre la integración comercial llevó al Acuerdo a admitir la existencia de excepciones al programa de liberación, cuyo número se graduaba según el nivel de desarrollo de los miembros. En el Acuerdo de hoy el mercado no tiene tales limitaciones. Esa misma prudencia frente al funcionamiento del mercado, indujo al Acuerdo de 1960 a dar un lugar crítico entre sus disposiciones a las relativas al trato preferencial, que se apoyaba también en la programación industrial. En el Grupo Andino de hoy no existen instrumentos idóneos para ese tratamiento preferencial y el tema no parece estar entre las preocupaciones de los responsables de las políticas de integración.

Sería ocioso enzarzarse en una discusión sobre las virtudes y defectos de cada una de las dos concepciones. Equivaldría a reproducir el debate actual en América Latina entre las tesis liberales, y más precisamente neoliberales, con toda la gama de posiciones ideológicas que mantienen la necesidad de un Estado promotor del desarrollo. Porque, en definitiva, lo que ha sucedido con la integración andina y, en general, con la integración latinoamericana, no es sino un trasunto de ese enfrentamiento más fundamental entre concepciones de sociedad y Estado. Sí preocupa, al tratarse de la integración económica, que, por ocupar posiciones en los extremos de un espectro cargado de ideologías, ella haya quedado más expuesta a los avatares de un futuro muy probablemente peñado de conflictos.

Como podía esperarse, la apertura rápida de mercados tenía que dar origen a una expansión sustancial del comercio. Aun cuando la zona de libre comercio entre los

cuatro países (salvo Perú) no se perfeccionó sino a principios de 1993, desde 1990 el comercio total intragrupo creció y vigorosamente: llegó a 1.329 millones de dólares en 1990 (28% de aumento sobre 1989); alcanzó 1.799 millones en 1991 (35% de incremento), y 2.120 millones en 1992 (18% sobre el año anterior). En ese resultado pesa mucho el incremento espectacular de las ventas entre Colombia y Venezuela, y, en general, el ánimo de dar vida al Grupo Andino que se refleja en la erradicación casi total de los incumplimientos. Las circunstancias de 1993, con la zona de libre comercio ya generalizada, deben manifestarse en una mayor intensificación del intercambio. Al parecer, en la composición del comercio siguen ocupando un lugar importante las manufacturas y es evidente una diversificación creciente del intercambio, con lo cual, al parecer, se ha retornado a la tendencia que interrumpió violentamente la crisis financiera de los años 80.

Lo que ha sucedido significa, sin duda, una reactivación notable de la integración andina. El modelo de integración comercial, que es hoy el del Grupo Andino, ha dado resultado en esta fase inicial de apertura y sólo cabe desear que el dinamismo se mantenga. Frente al futuro, tanto próximo como mediano, preocupan sobre todo tres hechos que deberán tomarse en cuenta en las políticas de integración para prevenirlos o remediarlos. El primero es el carácter del modelo de integración al que ya se ha hecho referencia anteriormente. El segundo es la situación irregular actual del Perú en el Acuerdo que, de prolongarse, puede crear obstáculos cada vez más severos a la incorporación de ese país a la integración de mercados. El tercero es la circunstancia, también irregular y anómala, creada por la proliferación de iniciativas de integración que se cruzan con la andina y confunden la aplicación de reglas que están destinadas a dar cohesión al nuevo espacio económico. Nos referimos al Grupo de los Tres, la relación de libre comercio entre Venezuela y Chile, y otras aproximaciones posibles, como la de Bolivia con el Mercosur, la de Venezuela y Colombia con Centroamérica, etc.

De la preocupación que surge con respecto al modelo de integración nos ocuparemos brevemente al final de este trabajo. Es poco lo que se puede decir de la situación peruana en el Acuerdo, excepto desear que ese país se reincorpore realmente al mercado a finales de este año, sin replantear reglas acordadas, porque eso sólo serviría para retrasar el proceso. Cabe entonces expresar sumariamente ahora algunas reflexiones sobre el desorden creado por iniciativas de integración que se superponen a las agrupaciones existentes de integración.

La crítica básica es que ellas se han planteado en violación a las reglas establecidas por el propio Acuerdo, y que son un antecedente para temer que la irregularidad

jurídica puede también adueñarse a esta nueva fase de la integración andina. No se trata solamente de un problema de principio. Tiene consecuencias prácticas: hacer extensivas a terceros las ventajas que se han concedido dentro del Acuerdo, sin las obligaciones a que se sujetan todos los miembros, equivale a discriminarlos, lo que es inadmisibles. Una vez en marcha, esta clase de arreglos sólo tiene una solución posible: convertirlos en entendimientos multilaterales de todo el Grupo. O, todavía mejor, ya que estas iniciativas cruzan virtualmente toda la integración latinoamericana, hacerlas converger en una zona de libre comercio regional en el marco de una ALADI reformulada. Así, la ALADI encontraría una función y saldría de la marginación en que se encuentra.

Respecto al último tema: las incertidumbres y las dudas que despierta el modelo actual de la integración andina, sólo cabe reiterar los comentarios que se hicieron al explicar los orígenes de los mecanismos previstos en el Acuerdo de Cartagena. Las experiencias de los países en desarrollo han demostrado reiteradamente que confiar exclusivamente en una integración comercial acelerada puede llevar también rápidamente a conflictos, con el perjuicio consiguiente para el proceso. Es muy temprano para hablar, en esta fase de la apertura, de síntomas de desmantelamiento de actividades por la competencia o de identificar tendencias de concentración de beneficios. El comercio interandino se concentra efectivamente en Colombia: sus exportaciones en 1992 alcanzaron de hecho 1.000 millones de dólares, es decir, muy cerca de la mitad de las ventas intrarregionales. Pero Colombia es el país más poblado y aquel que tiene una mayor experiencia comercial. Con la apertura, los demás pueden comenzar a desarrollar sus capacidades. Sería prematuro, por lo mismo, considerar la composición actual del comercio como un dato y pensar que no puede modificarse en unos años. Sin embargo, hay un alto riesgo de que en el Grupo se reproduzcan patrones de comercio y problemas de distribución de beneficios y costos que se han conocido en otras regiones, integradas o no, del mundo en desarrollo, y sería sabio prevenirlos creando pragmáticamente los instrumentos adecuados, que hoy faltan por completo.

Resulta finalmente paradójico que una agrupación de países en desarrollo busque integrarse sin plantear su empeño con políticas que tengan como objetivo usar el mercado ampliado para promover actividades que les permitan modificar, para mejor, su participación en la división internacional del trabajo. Inclusive en la visión clásica, ese era un objetivo válido de una integración entre países en desarrollo y los instrumentos exclusivamente comerciales no son la mejor vía para conseguirlo. Creemos que, más temprano que tarde, se sentirá la falta de una

política industrial en la integración andina, y que sería oportuno abrir ahora un período de reflexión y discusión respecto a los medios que se pueden usar con ese fin. Esto podría ayudar a, ganar un tiempo precioso en la tarea más difícil, pero más importante, de toda integración entre países en desarrollo.

Referencias

*Salgado, Germánico, REVISTA DE LA CEPAL. 42. p147-169 - Santiago. 1990; Integración latinoamericana y apertura externa.

